R Feldner

Trier 1978

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41550006_0005

INTERMINISTERIELLE ZUSAMMENARBEIT ALS ORGANISATIONS- UND KOORDINATIONSPROBLEM DER REGIERUNGSTÄTIGKEIT

Beispiele aus dem Bereich der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen

D I S S E R T A T I O N

zur Erlangung des Dr. phil.

der Universität Trier

- Fachbereich III -

vorgelegt von

Rolf F E L D N E R

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Berichterstatter:

Professor Dr. Arnd MORKEL
- Universität Trier -

Korreferent:

Professor Dr. Heinrich SIEDENTOPF
- Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer -

Tag der mündlichen Prüfung:

26. Mai 1978

AGE QUOD AGIS

INHALTSVERZEICHNIS

VORBEMERKUNG Seite 3

I. EINLEITUNG

1. Problemaufriß und Eingrenzung der Untersuchung Seite 5

2. Zielsetzungen der Fallstudie Seite 16

3. Methodisches Vorgehen Seite 22

II. GRUNDLAGEN

1. Der institutionelle Rahmen Seite 25
   1.1 Der Ministerpräsident Seite 26
   1.2 Die Landesminister Seite 33
   1.3 Die Landesregierung Seite 36
   1.4 Das Landesorganisationsgesetz Seite 40

2. Die Aufbauorganisation Seite 42
   2.1 Die Aufteilung der Geschäftsbereiche Seite 44
   2.2 Die politisch-administrativen Handlungsebenen Seite 48
   2.3 Das Referat als Basiseinheit Seite 52

3. Die Ablauforganisation Seite 55
   3.1 Die Leitungs- und Entscheidungsfunktion Seite 57
   3.2 Die Koordinierungsfunktion Seite 64
   3.3 Die Formen der Zusammenarbeit Seite 71
   3.4 Ausschüsse als Koordinierungsinstrumente Seite 78

III. BESTANDSAUFNAHME

1. Die Ausschüsse im Überblick Seite 85
   1.1 Die Interministeriellen Arbeitseinheiten Seite 89
   1.2 Die Bund-Länder-Arbeitseinheiten Seite 93
   1.3 Die Länder-Arbeitseinheiten Seite 101
2. Die Arbeitsweise der ermittelten Gremien Seite 107
   2.1 Die Einsetzung Seite 109
   2.2 Aufgaben und Kompetenzen Seite 115
   2.3 Die Mitglieder Seite 128
   2.4 Vorsitz und Geschäftsführung Seite 132
   2.5 Hinzuziehen von Nichtmitgliedern Seite 135
   2.6 Die Sitzungen Seite 140
   2.7 Die Beschlußfassung Seite 145
3. Exkurs: Besondere Koordinierungsgremien Seite 150
   3.1 Der Ausschuß für Organisationsfragen Seite 152
   3.2 Die Staatssekretärkonferenz Seite 157
   3.3 Die Ministerpräsidentenkonferenz Seite 163

IV. SCHLUSSFOLGERUNGEN

1. Der Versuch einer Typologie Seite 167
   1.1 Ausschüsse zur Information, Meinungsbildung und fachlichen Koordination Seite 175
   1.2 Ausschüsse zur Ermittlung und Untersuchung Seite 177
   1.3 Ausschüsse in Planungsverfahren Seite 178
   1.4 Lenkungs- und Steuerungsausschüsse Seite 181
   1.5 Projektgruppen Seite 185
   1.6 Beratende und verwaltende Ausschüsse Seite 187
   1.7 Sonderformen Seite 187

2. Die ressortübergreifende Zusammenarbeit Seite 188
2.1 Die Probleme innerhalb der Aufbauorganisation Seite 190
2.2 Die Formen der Ablauforganisation Seite 197
2.3 Ansätze für organisatorische Lösungen Seite 202
3. Die Arbeitseinheiten als Koordinierungsinstrumente Seite 209
3.1 Die Problematik des Ausschußwesens Seite 213
3.2 Die Frage nach der Effizienz Seite 216
3.3 Die Rahmenbedingungen für Koordination Seite 219

TABELLEN

1. Binnengliederung der Geschäftsbereiche der Landesregierung in Abteilungen, Gruppen und Referate Seite 226
2. Binnengliederung der Fachabteilungen im Bereich der Landesregierung Seite 230
3. Binnengliederung der Abteilungen mit Querschnittcharakter im Bereich der Landesregierung Seite 232
4. Anzahl der Interministeriellen Arbeitseinheiten (nach Ressorts gegliedert) Seite 234
5. Häufigkeit der Mitgliedschaft in Interministeriellen Arbeitseinheiten in Relation zur Anzahl der in den Ressorts vorhandenen Referate Seite 236
6. Anzahl der Bund-Länder-Arbeitseinheiten (nach Ressorts gegliedert) Seite 238
7. Anzahl der Länder-Arbeitseinheiten (nach Ressorts gegliedert) Seite 240
8. Errichtungsgrundlagen der ermittelten Gremien (Gesamtübersicht) Seite 242
/1 Errichtungsgrundlagen der Interministeriellen Arbeitseinheiten (nach Ressorts gegliedert) Seite 244

/2 Errichtungsgrundlagen der Bund-Länder-Arbeitseinheiten (nach Ressorts gegliedert) Seite 246

/3 Errichtungsgrundlagen der Länder-Arbeitseinheiten (nach Ressorts gegliedert) Seite 252

9. Errichtungsdaten der ermittelten Gremien (Gesamtübersicht) Seite 254

/1 Errichtungsdaten der Interministeriellen Arbeitseinheiten (nach Ressorts gegliedert) Seite 256

/2 Errichtungsdaten der Bund-Länder-Arbeitseinheiten (nach Ressorts gegliedert) Seite 258

/3 Errichtungsdaten der Länder-Arbeitseinheiten (nach Ressorts gegliedert) Seite 264

10. Zuordnung der ermittelten Gremien zu formalen Aufgabengruppen (Gesamtübersicht) Seite 266

/1 Zuordnung der Interministeriellen Arbeitseinheiten zu formalen Aufgabengruppen (nach Ressorts gegliedert) Seite 267

/2 Zuordnung der Interministeriellen Arbeitseinheiten zu inhaltlichen Aufgabengruppen Seite 268

/3 Zuordnung der Bund-Länder-Arbeitseinheiten zu formalen Aufgabengruppen (nach Ressorts gegliedert) Seite 270

/4 Zuordnung der Länder-Arbeitseinheiten (nach Ressorts gegliedert) Seite 271

11. Tagungshäufigkeit der ermittelten Arbeitseinheiten im Befragungszeitraum (Gesamtübersicht) Seite 272

12. Verhandlungsprioritäten des Ausschusses für Organisationsfragen (Auswertung der Deckblätter) Seite 274

ANLAGEN

I. Erhebungsbogen "Interministerielle Arbeitseinheiten" Seite 279

II. Erhebungsbogen "Bund-Länder-Arbeitseinheiten" Seite 286

III. Erhebungsbogen "Länder-Arbeitseinheiten" Seite 294

IV. Gesprächsleitfaden "Interministerielle Arbeitseinheiten" Seite 302

V. Gesprächsleitfaden "Interministerieller Ausschuß für Organisationsfragen" Seite 310

VI. Gesprächsleitfaden "Staatssekretärkonferenz" Seite 313

VII. Aufstellung der in der Staatskanzlei ermittelten Arbeitseinheiten

/1 Interministerielle Arbeitseinheiten Seite 321
/2 Bund-Länder-Arbeitseinheiten Seite 323
/3 Länder-Arbeitseinheiten Seite 327

VIII. Aufstellung der im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr ermittelten Arbeitseinheiten

/1 Interministerielle Arbeitseinheiten Seite 331
/2 Bund-Länder-Arbeitseinheiten Seite 335
/3 Länder-Arbeitseinheiten Seite 361

XI. Aufstellung der im Justizministerium ermittelten Arbeitseinheiten

/1 Bund-Länder-Arbeitseinheiten Seite 369
/2 Länder-Arbeitseinheiten Seite 375

X. Weitere Bund-Länder-Arbeitseinheiten Seite 377

XI. Weitere Bund-Länder-Arbeitseinheiten Seite 385

XII. Weitere Länder-Arbeitseinheiten Seite 395

ABKÜRZUNGEN Seite 401

LITERATURVERZEICHNIS Seite 403

VORBEMERKUNG

Die Anregung zu dieser Arbeit entstand im Verlauf der Mitarbeit an einer empirischen Untersuchung über institutionalisierte interministerielle Zusammenarbeit, die unter Leitung von Professor Dr. Arnd Morkel für die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern durchgeführt wurde. Die vorliegende Fallstudie ist Bestandteil des von der Stiftung Volkswagenwerk geförderten verwaltungswissenschaftlichen Forschungsprojektes "Interministerielle Zusammenarbeit und Kabinettentscheidung: Organisation und Koordination der Regierungstätigkeit am Beispiel ausgewählter Bundesländer".

Es entspricht dem Wesen der Aktivitäten im Regierungsbereich, daß sie sich vor der abschließenden Entscheidung durch die dazu berufenen politischen Instanzen mit Diskretion und Verschwiegenheit entwickeln. Schon das Sammeln von Material im Ministerialbereich trifft auf eine Fülle von Restriktionen, die oft nur mühsam oder gar nicht zu überwinden sind.

Um so dankbarer bin ich der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen, daß sie mir die Möglichkeit für einige ausgedehnte Untersuchungen im Rahmen der Fallstudie eröffnete. Besonderer Dank gilt Herrn Ministerialdirigent Rombach und Herrn Leitenden Ministerialrat Hoffmanns aus der Staatskanzlei. Sie haben sich immer wieder für mein Vorhaben eingesetzt und durch ihr Engagement dazu beigetragen, daß die Schwierigkeiten zwar nicht immer vollständig ausgeräumt, aber doch auf ein Minimum herabgesetzt werden konnten. Zu Dank verpflichtet bin ich ebenso Herrn Ministerialrat Dr. Rohde. Er war ständiger Ansprechpartner im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr und hat dort die Durchführung der schriftlichen Erhebung ermöglicht. Und schließlich habe ich allen Gesprächspartnern zu danken, die sich in der Staatskanzlei und in den Ressorts zu einem längeren Interview zur Verfügung gestellt haben.

In diesen sehr offenen Gesprächen über interministerielle Zusammenarbeit wurden mir neben sachlicher Information auch kritische und persönliche Eindrücke vermittelt. Diese Aufrichtigkeit verpflichtet mich, die Namen meiner Gesprächspartner nicht zu zitieren. Eine fortlaufend numerierte Liste der Interviewpartner ist dieser Arbeit als besondere Anlage beigefügt. Sie wird im Dekanat des Fachbereichs III der Universität Trier hinterlegt.

I. EINLEITUNG

1. PROBLEMAUFRISS UND EINGRENZUNG DER UNTERSUCHUNG

Wissenschaftliche, technische und industrielle Entwicklung haben zu einer rapiden Ausweitung der Regierungs- und Staatstätigkeit geführt. Komplexe und weitgehend interdependente öffentliche Aufgaben kennzeichnen die moderne Staatlichkeit. Die Chiffren zur Erfassung der Besonderheiten des heutigen Staates sind Wohlfahrtsstaat, Sozialstaat, Verwaltungsstaat, Daseinsvorsorgestaat, Leistungsstaat, Verteilerstaat etc. [1].

Der Staat ist unter den Aspekten von Daseinsvorsorge und sozialer Sicherung mit seiner Aktivität in gesellschaftliche Bereiche vorgedrungen, die bisher vornehmlich der Selbstregulierung überlassen waren. Die staatlichen Initiativen umfassen u.a. Invstitionsbeihilfen, Steuervergünstigungen, direkte Subventionen und die Bereitstellung von Infrastruktur. Das "Problem des modernen Staates liegt nicht mehr allein in der Sicherung von Rechten, sondern vor allem in der Erfüllung von Leistungen" [2]. Der im Grundgesetz postulierte Rechts- und Sozialstaat muß diejenigen Aufgaben erfüllen, "die für den einzelnen notwendig, von ihm aber nicht selbst zu bewältigen sind" [3].

---

1) Vgl. W. Hennis: Aufgaben einer modernen Regierungslehre, in: Strukturwandel der modernen Regierung, Darmstadt 1967, S. 473 f.

2) W. Hennis: Aufgaben einer modernen Regierungslehre, in: Strukturwandel der modernen Regierung, Darmstadt 1967, S. 480

3) T. Ellwein: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 2. überarb. u. erw. Aufl., Köln / Opladen 1965, S. 34; vgl. auch das Vorwort von F. Morstein Marx in: Gegenwartsaufgaben der öffentlichen Verwaltung, Köln 1968; K. Stern: Verwaltungslehre im heutigen Sozialstaat, in: Gedächtnisschrift Hans Peters, Berlin 1967, S. 223

Für Max Weber bestand der wesentliche Aspekt der Verwaltungsordnung darin, daß sie bestimmte, wer wem Befehle zu erteilen hatte: "Jede Herrschaft äußert sich und funktioniert als Verwaltung. Jede Verwaltung bedarf irgendwie der Herrschaft, denn immer müssen zu ihrer Führung irgendwelche Befehlsgewalten in irgend jemandes Hand gelegt sein" [1]. Die herkömmliche staatliche Eingriffsverwaltung reicht nicht mehr aus, die neuen und wachsenden Aufgaben zu bewältigen [2]. Die Lebensverhältnisse in einer modernen Industriegesellschaft bedingen eine Leistungsverwaltung und machen Intervention, Lenkung und planende Gestaltung durch den Staat notwendig [3]. Erforderlich sind ein Abrücken vom "Primat des Kurzfristigen" [4] und die Bereitschaft, über "Zielprioritäten und deren Folgewirkungen" [5] zu entscheiden.

Die Ministerialverwaltung ist die für einen bestimmten Fachbereich zuständige oberste Behörde. Sie hat nicht mehr nur die traditionellen Ordnungsaufgaben zu erfüllen. In verstärktem Ausmaß muß sie sich mit Entwicklungs- und Leitungsaufgaben befassen und somit neuen Problembereichen stellen [6]. Verwaltung umfaßt sowohl die Zuarbeit zu und die Beteiligung an politischen Entscheidungen als auch den Vollzug getroffener politischer Festlegungen [7].

---

1) M. Weber: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1956, S. 545

2) Vgl. u.a. die von W. Friedmann (Law in a Changing Society, London 1959, S. 495 ff.) entwickelten Funktionsgruppen im Tätigkeitsfeld des modernen Staates.

3) N. Luhmann: Die Knappheit der Zeit und die Vorrangigkeit des Befristeten, in: Politische Planung, Opladen 1971, S. 143 f.

4) E.-W. Böckenförde: Planung zwischen Regierung und Parlament, in: Der Staat 11 (1972), S. 450

5) Vgl. H.F. Lorenz: Verwaltung in der Demokratie, München 1972, S. 20 ff.

6) Zur Differenzierung der Grundtypik der Funktionen von Regierung und Verwaltung vgl. K. Hesse: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 6. Aufl., Karlsruhe 1973, S. 214 ff.

7) Vgl. H. Friedrich: Staatliche Verwaltung und Wissenschaft, Frankfurt 1970, S. 100; R. Herzog: Wandlungen in der Struktur des Verhältnisses der technokratischen Verwaltung und der

Ein Verwaltungsapparat hat stets ein bestimmtes poltisches Gewicht: Ein großer Teil der politischen Entscheidungen konkretisiert sich fachlich "erst im Alltag der Verwaltungsarbeit" [1]. Eine scharfe Trennung zwischen Regierung und Verwaltung ist im Regierungsbereich [2] nicht möglich. Die Ministerialverwaltung übernimmt im politischen System Aufgaben der aktiven Steuerung [3]. Sie ist ein "ausdifferenziertes, relativ autonom gesetztes Sozialsystem" [4] mit durchaus politischer Funktion [5].

Die im Regierungsbereich wahrzunehmenden Aufgaben lassen sich infolge ihrer hohen Interdependenz nicht in politische und administrativ-fachliche unterscheiden, geschweige denn organisatorisch voneinander trennen. Der Vollzug rein administrativer Aufgaben unter ausschließlich fachlischem Aspekt stellt eine

---

politischen Führung und die Abgrenzung der beiden Funktionsbereiche Verwaltung und Politik, in: Verwaltung im modernen Staat, Berlin 1970, S. 40; H.F. Lorenz: Verwaltung in der Demokratie, München 1972, S. 10 f.; Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern: Bericht zur Verlagerung von Aufgaben aus den Bundesministerien, Bonn, Februar 1972, S. 40

1) Aus dem Gutachten "Grundsätzliches zum Aufbau der Bundesverwaltung", das der Präsident des Rechnungshofes im Vereinigten Wirtschaftsgebiet am 1. März 1949 dem Parlamentarischen Rat vorlegte (zit. im Gutachten über die Verlagerung von Aufgaben aus den Bundesministerien, S. 3)

2) Mit Regierungsbereich wird die Summe aller eine Regierung bildenden Ressorts (politische Ressortleitung und zugehörige Ministerialverwaltung) bezeichnet.

3) Vgl. R. Mayntz: Funktionen der Beteiligung bei öffentlicher Planung, in: Demokratie und Verwaltung, Berlin 1972, S. 344 ff.

4) N. Luhmann: Die Grenzen einer betriebswirtschaftlichen Verwaltungslehre, in: Verwaltungsarchiv 56 (1965), S. 310

5) W. Thieme (Verwaltungslehre, Köln 1967, S. 3) definiert im Gegensatz zu dieser Auffassung Verwaltung allgemein "als jenen Bereich der Tätigkeit des Staates und anderer Gemeinwesen, der mit dem planmäßigen, zweckgerichteten Vollzug bereits getroffener politischer Entscheidungen in Einzelmaßnahmen betraut ist".

Ausnahme dar. Nach der herkömmlichen Auffassung fängt die politische Aufgabe dort an, wo die sachliche Aufgabe aufhört [1]. Bei dieser Definition wird übersehen, daß die Zuordnung als politische Aufgabe u.a. vom jeweiligen Standpunkt des Betrachters und/oder der an der Aufgabenerfüllung beteiligten Personen abhängt. Es ist deshalb nicht möglich, "eindeutig zu bestimmen, welche Aufgaben politisch wichtig und daher ministeriell sind" [2]. Politische und administrativ-fachliche Elemente machen gemeinsam die ministerielle Aufgabe aus. Es ist darauf zu achten, daß die Einzelmaßnahmen dem Wechsel der Verhältnisse folgen, die Programme der jeweiligen Entwicklung angepaßt und unter dem Aspekt längerfristiger Zielsetzungen systematisch aufeinander abgestimmt werden [3].

Umfang und komplexe Vielfalt der zu bewältigenden öffentlichen Aufgaben erzwingen eine fein gegliederte und arbeitsteilig spezialisierte Regierungs- und Verwaltungsorganisation [4]. Unter Organisation sollen alle "Systeme und Untersysteme verstanden werden, mit denen Aufgaben und Arbeit auf Menschen und die Technik verteilt und die Ergebnisse der Tätigkeit miteinander verbunden werden" [5]. Formale Organisationen werden mit dem aus-

---

1) Vgl. W. Schnelle: Wie lassen sich politische Aufgaben planen?, in: Kommunikation 7 (1971), S. 34

2) Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim BMI: Bericht zur Verlagerung von Aufgaben aus den Bundesministerien, Bonn, Februar 1972, S. 36

3) Vgl. Präsident des BRH als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Gutachten über die Organisation des Bundeskanzleramtes, Dezember 1971, S. 91

4) Vgl. T. Ellwein/ R. Zoll: Berufsbeamtentum: Anspruch und Wirklichkeit, Düsseldorf 1972; E. Kubin: Arbeits-, Dienstposten-, Leistungs- und Verwaltungsbewertung in öffentlichen Verwaltungen, Frankfurt/Stuttgart 1967; K. Sontheimer/ W. Bleek: Abschied vom Berufsbeamtentum?, Hamburg 1973; R. Waterkamp: Computer und öffentliche Verwaltung, Mainz 1972

5) U. Becker: Zur Veränderung der Struktur der Verwaltung, in: Die Verwaltung 3 (1970), S. 412

drücklichen Zweck gegründet, bestimmte Ziele zu erreichen. Sie bedürfen gewisser organisatorischer Regelungen und einer formalen Statusstruktur mit klaren Kommunkations- und Autoritätslinien [1]. Der Regierungsbereich ist in der Regel hierarchisch organisiert. Hierarchie bedeutet Organisation eines Systems in seinem vertikalen Aufbau, in dem ein Über- und Unterordnungsverhältnis besteht [2]. In personengebundenen Organisationsformen dient die Hierarchie dem Zweck, Entscheidungen von oben nach unten durchzusetzen und die Loyalität der ausführenden Personen sicherzustellen [3].

Die Aufbauorganisation [4] des Regierungsbereichs ist Ausdruck einer strukturellen Arbeitsteilung. Funktionell bedeutet Arbeitsteilung "die Leistung einer bestimmten Arbeit in der Weise, daß der für die Erzielung des Ergebnisses der Arbeit notwendige Beitrag von mehreren Personen geleistet wird, von denen jede nur einen bestimmten Teil der Arbeit ausführt" [5]. Unter funktionellem Gesichtspunkt wirkt sich die Arbeitsteilung so aus, daß die "Organisationseinheit ihre Funktion programmgemäß ausübt" [6].

In jeder formalen Organisation finden sich Leistungs-, Ausführungs- und Hilfsfuktionen. Leitung und Ausführung voneinander

---

1) Vgl. D. Silvermann: Theorie der Organisation, Wien 1972, S. 13 f.

2) Vgl. H. Krüger: Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart 1966, S. 117

3) Vgl. Handwörterbuch der Organisation, hrsg. v. E. Grochla, Stuttgart 1969, Sp. 679 f.

4) Die Aufbauorganisation wird auch als Struktur- und/oder Führungsorganisation bezeichnet.

5) P. Meyer: Die Verwaltungsorganisation, Göttingen 1962, S. 40

6) P. Meyer: Die Verwaltungsorganisation, Göttingen 1962, S. 41; vgl. auch E.-W. Böckenförde: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964, S. 172; G. Kirchhoff: Subvention als Instrument der Lenkung und Koordinierung, Berlin/München 1973, S. 150 f.; A. Zunker: Finanzplanung und Bundeshaushalt, Frankfurt/Berlin 1972, S. 28

zu trennen und die Leitung in Instanzen zu gliedern, ist Aufgabe der vertikalen Organisation. Die Verteilung der Geschäfte und Tätigkeiten unter die ausführenden Personen und die Herstellung der Beziehung zwischen nebengeordneten Führungskräften sind Angelegenheiten der horizontalen Organisation [1]. Bei der Leitung liegen die Anordnungs- und Entscheidungsgewalt, die Aufgabe der Koordination und Kontrolle nachgeordneter Instanzen. Politische Führung bedeutet gegenüber der Ministerialverwaltung Zielsetzung, Koordinierung und Kontrolle des gesamten Apparates.

Komplexe öffentliche Aufgaben werden im Rahmen der notwendigen Arbeitsteilung in Teilprobleme zerlegt. Als Folge der Arbeitsteilung wächst die Zahl derer, die an einer Problemlösung bzw. einem Entscheidungsprozeß mitwirken müssen. Es ist fraglich, ob angesichts der in einem modernen Leistungsstaat zu erbringenden Aufgabenfülle die Ressortchefs noch in der Lage sind, die Häuser klar zu überschauen, mit ihrer Auffassung zu erfüllen und zu leiten. Ebenso kommen Zweifel auf, ob die sich stellenden regelungsbedürftigen öffentlichen Aufgaben von mehreren zu beteiligenden Instanzen befriedigend in einem streng hierarchisch organisierten Regierungsgefüge erfüllt werden können.

Entscheidungsfindung und -fällung sind im Regierungsbereich vielschichtig. Auch die politische Entscheidung wird faktisch nicht an einer Stelle und in einem einzigen Entscheidungsakt getroffen. Die Mehrzahl aller Entscheidungen wird von der Ministerialverwaltung vorbereitet. Werte, Zwecke und Normen sind Grundlagen eines differenzierten Entscheidungsprozesses. Sie wirken als bestimmende Elemente des Verwaltungshandelns auf die Ablauforganisation ein. Bei der Entscheidungsvorbereitung sind ebenso wie bei der

---

1) Vgl. H.v. Heppe/ U. Becker: Zweckvorstellungen und Organisationsformen, in: Verwaltung, Berlin 1965, S. 90 f.

Ausführung poltische Überlegungen anzustellen, Mehrheitsverhältnisse zu berücksichtigen, Gruppenwünsche einzubeziehen und Kompromisse mit Dritten zu schließen [1]. Die politische Entscheidung beinhaltet verschiedene Elemente in prozessualer Abfolge: Es geht um politische Zielvorgaben, das Abstimmen von Zielkonflikten, die Auswahl zu berücksichtigender oder zu vernachlässigender Alternativen, das Setzen von Prioritäten, Koordination mit anderen Vorhaben etc. [2].

Im Verlauf der allgemeinen Entscheidungsvorbereitung und der Zuarbeit wird im Regierungsbereich jede Entscheidung innnerhalb einer vorgegebenen Aufbauorganisation nach mehr oder weniger eindeutig vorgeschriebenen und verbindlichen Regeln erstellt. Sie erfolgt stufenweise im hierarchischen System der Ministerialorganisation. Die ministeriellen Aufgaben werden schrittweise über eine Kette von (Vor-) Entscheidungen gelöst und bewältigt.

Es gibt verschiedene Variablen, von denen die Fähigkeit der modernen Regierung abhängt, den an sie gestellten Herausforderungen gerecht zu werden. Neben der Qualität des Regierungsapparates gehören das Format der politischen Führung, die Prozesse der öffentlichen Meinungsbildung, das Entstehen neuer Ideologien und neue wissenschaftliche Erfindungen zu den veränderlichen Größen [3]. Organisatorische Aspekte ergeben sich nicht nur aus der Ressort- und Aufgabenveretilung, der Festlegung der Kompetenzsysteme, den Arbeits- und Verfahrensformen, den eingeführten Informations- und Kommunikationssystemen und den vertikalen wie horizontalen Kooperationslinien, sondern auch aus dem Vorhanden-

---

1) Vgl. T. Ellwein: Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart 1966, S. 113

2) Vgl. E.-W. Böckenförde: Planung zwischen Regierung und Parlament, in: Der Staat 11 (1972), S. 434 f.

3) Vgl. Y. Dror: Die Effizienz der Regierungstechnik, in: Die Verwaltung 5 (1972), S. 387

sein formeller und informeller Entscheidungs- und Koordinationsprozesse [1].

Bei der effektiven Erfüllung öffentlicher Aufgaben fehlt es häufig an der notwendigen Transparenz des Entscheidungsprozesses. Transparenz im politischen Prozeß bedeutet vor allem: über den Zweck, die Voraussetzungen, die Ergebnisse und die Folgewirkungen bestimmter Maßnahmen oder Vorhaben zu unterrichten [2]. Auf den Entscheidungsprozeß im politisch-administrativen Bereich wirkt des öfteren ein Kompromißdenken ein, das "auf Praktikabilität abstellt und eine Bereitschaft motiviert, zweitbeste Lösungen zu akzeptieren" [3]. Die von Zugeständnissen geprägten Entscheidungen haben ihren Ursprung in dem taktisch-politischen Kalkül der Abschätzung von Macht- und Erfolgschancen des Politikers. Regieren ist als inhaltliches, politisches Entscheiden der Staatsführung, als Festlegen der Richtlinien der Politik und als integrierendes Leiten des Staates zu verstehen [4]. Die regelungsbedürftigen, miteinander verwobenen öffentlichen Aufgaben nehmen ständig zu. Demgegenüber bleibt die Zahl der verantwortlichen Politiker - und damit auch die verfügbare Problemverarbeitungskapazität - relativ konstant und nicht beliebig vermehrbar. Um die Schere zwischen Aufgabenstellung und Aufgabenerfüllung nicht zu weit zu öffnen, muß die Tätigkeit des Regierungs- und Verwaltungsapparates organisiert und koordiniert werden. Organisation und Koordination sind die zentralen Probleme heutigen Regierens.

---

1) Vgl. H. Friedrich: Staatliche Verwaltung und Wissenschaft, Frankfurt 1970, S. 101 f.

2) Vgl. J.v. Oertzen: Transparenz im Planungsprozeß der Regierung, in: Planung VI, Baden-Baden 1972, S. 13 f.

3) H. Friedrich: Staatliche Verwaltung und Wissenschaft, Frankfurt 1970, S. 88

4) Vgl. E.U. Junker: Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, Tübingen 1965, S. 47 f.

Ein politisches System ist nur dann rational, wenn es seine Probleme formulieren und lösen kann. Die regierungsinterne Koordination ist eine Grundlage zur Sicherung des politischen Systems. Ihre Bedeutung nimmt in dem Maß zu, in dem Angelegenheiten mit ressortübergreifendem Charakter bewältigt werden müssen. Der Koordinationsbedarf wird mit durch das Ausmaß und die Interdependenz der öffentlichen Aufgaben bestimmt. Zu den wichtigsten Bestimmungsfaktoren zählen "Dynamik und Spontanität der sozioökonimischen Entwicklung, Stand der gesellschaftlichen Arbeitsteilung, Politisierungsgrad der gesellschaftlichen Bedürfnisbefriedigung und Autonomie des politisch-administrativen Systems" [1].

Koordinieren bzw. Koordination bedeutet " zusammenordnen, also: einordnen, gleichordnen, aufeinander abstimmen" [2], "die Zusammenfassung von divergierenden Teilen" [3], das "Aufeinanderbeziehen der Tätigkeit relativ oder ganz Selbständiger" [4], sachliche, zeitliche und räumliche Abstimmung von interdependenter Entscheidung. Über die Koordinierungsebene ist mit dieser Definition noch keine Feststellung getroffen.

Koordination hat einen strukturellen Aspekt, wenn "die Institutionalisierung der Arbeitsteilung sich in der Errichtung einer Reihe von Organisationseinheiten zeigt, deren übergeordnete,

---

1) H. Schatz: Diskussuionsbeitrag zur Internationalen Herbsttagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer 1974, MS

2) H. Schäffer: Koordination in der öffentlichen Verwaltung, Wien 1974, S. 16

3) H. Prior: Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, Stuttgart 1968, S. 5

4) T. Ellwein: Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart 1966, S. 155

untergeordnete oder gleichgeordnete Zuständigkeit in einem offiziellen Zuständigkeitssystem niedergelegt werden muß" [1]. Der Koordinationszweck kann sowohl in einem Nebenordnen als auch in einem Unterordnen von Teilaufgaben unter übergeordnete Ziele bestehen [2].

Subordinative bzw. direktive Koordinierung [3] setzt einen übergeordneten Koordinator voraus, der aufgrund seiner rechtlichen Befugnisse andere zu verpflichten vermag [4]. Freiwilliges Zusammenwirken in gegenseitigem Einvernehmen, auf gesetzlich oder vertraglich begründeter oder völlig freier Grundlage wird als koopative Koordinierung bezeichnet. Eine Zwischenform stellt die induktive Koordination dar. Sie zeichnet sich dadurch aus, daß es einerseits keinen mit rechtlichen Befugnissen ausgestatteten, dominierenden Koordinator gibt, andererseits liegt ein faktisch unausweichlicher Zwang zur gegenseitigen Abstimmung über gemeinsam berührende Aufgaben vor. Interne Koordinierung ist die (Fein-) Abstimmung innerhalb einzelner Entscheidungsbereiche oder Organisationen [5]. Externe Koordination ist (Grob-) Abstimmung zwischen mehreren autonomen Organisationen oder zwischen einzelnen Entscheidungsbereichen.

---

1) P. Meyer: Die Verwaltungsorganisation, Göttingen 1962, S. 41

2) Vgl. Handwörterbuch der Organisation, hrsg. v. E. Grochla, Stuttgart 1969, Sp. 893

3) Oft synonym gebraucht mit dem Begriff verfaßter und freiwilliger Koordinierung (vgl. K.v.d. Groeben: Probleme der interministeriellen Koordinierung, in: Die Verwaltung 1 (1968), S. 390 ff.).

4) Vgl. G. Kirchhoff: Subventionen als Instrument der Lenkung und Koordinierung, Berlin 1973, S. 155; H. Schäffer: Koordination in der öffentlichen Verwaltung, Wien 1971, S. 21

5) Vgl. H. Albeck: Stabilisierungspolitik mit Entscheidungsmodellen, Tübingen 1969, S. 45 ff.; R. Krüger: Die Koordination von gesamtwirtschaftlicher, regionaler und lokaler Planung, Berlin 1969, S. 51 ff.

In der Regierungs- und Verwaltungspraxis zeigt sich, daß die Koordination im Regierungsbereich nicht nur durch eine übergeordnete Instanz erfolgt, sondern vor allem auf gegenseitigem freiwilligen Aufeinander-Abstimmen auf gleicher Stufe beruht. Abstimmungsprobleme ergeben sich erstens im Ressortbinnenbereich im Rahmen der ressortinternen Zusammenarbeit. Höchste Koordinierungsinstanz ist im Ministerium der Ressortchef. Zweitens tauchen Koordinationsprobleme in der ressortüberschreitenden Kooperation auf. Als Koordinierungsorgan fungiert im interministeriellen Bereich das Kabinett. An der Spitze des Kabinetts steht der Ministerpräsident, der für den Gesamtbereich der Regierung institutionell leitend verantwortlich ist. Aus dieser Verantwortung leitet sich die Geschäftsleitungs- und Koordinierungsfunktion des Regierungschefs ab.

Das Referat ist aufgrund seiner Aufgabenzuweisung und seiner Funktion im Regierungsbereich, in Anbetracht seiner organisatorischen und hierarchischen Einbindung und infolge seiner fachlichen wie sachlichen Kompetenz die eigentliche Problemverarbeitungsebene innerhalb der Ministerialverwaltung. Auf dieser Instanz werden zwar in aller Regel keine endgültigen, den verbrieften Rechten der politischen Gremien vorgreifenden Entscheidungen getroffen. Die ministerielle Grundorganisationseinheit befindet sich aber in einer Schlüsselposition, wenn es um die negative oder positive Auswahl von Entscheidungsprämissen für die politisch verantwortliche Leitung geht. Die eigentlich sachlich und administrativ-politische Koordination ist ebenso in den Referaten lokalisiert [1].

Dem Organisations- und Koordinationsproblem ist umso größere Beachtung zu schenken, wenn man das dringende Postulat einer wirkungsvollen Verknüpfung aller Teilbereiche des Regierungssystems durchsetzen will. Das Koordinationsproblem erweist sich im Regierungsbereich in gewissem Sinn als unaufhebbar: öffentliche Aufgaben lassen sich nur im Ausnahmefall völlig innerhalb der von der

---

1) Vgl. A. Murswieck: Verlaufsmuster politisch-administrativer Handlungsprozesse, in: Politik und Ökonomie - autonome Handlungsmöglichkeiten des politischen Systems, Opladen 1975, S. 288 f.

Aufbauorganisation vorgenommenen Zuständigkeitsabgrenzung erfüllen [1].

2. ZIELSETZUNGEN DER FALLSTUDIE

Die Erfordernisse moderner Staatstätigkeit können zu der Auffassung führen, für die Ministerialinstanz müßten "neue Zielvorstellungen für ihre Aufgaben, ihren Aufbau und ihre Arbeitsweise erarbeitet werden [2]. Man kann sich die Frage stellen, "ob nicht durch eine weitere Zusammenfassung der häufig stark zersplitterten Zuständigkeiten die Arbeitsweise verbessert werden kann und ob nicht neue, die Ressorts übergreifende Formen interministerieller Zusammenarbeit gefunden werden müssen, die den heute oft zeitraubenden und schwierigen Koordinierungsaufwand verringern" [3]. Zunächst gilt es angesichts der begrenzt zur Verfügung stehenden materiellen - vornehmlich finanziellen aber auch personellen - Ressourcen, die im Regierungsbereich vorhandenen Rationalisierungsreserven herauszufinden, auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen und so einzusetzen, daß eine handlungs- und entscheidungsfähige Effizienz unter organisatorisch optimalen und verfassungsrechtlich möglichen Bedingungen erreicht werden kann.

In der Fallstudie wird von der Voraussetzung ausgegangen, daß der Regierungsbereich organisatorisch gegliedert ist. Es wird unterstellt, daß die Arbeits- und Aufgabenstellungen zwischen den Regierungsteilbereichen geregelt, daß die politischen Ziele innerhalb der Ressort bekannt sind und daß ablaufbestimmte Entscheidungen "die Inhalte, die Leistungen der Politik sowie den

---

1) Deshalb verlangt u.a. H. Häußermann (Die administrative Organisation als Problem politischer Innovation, in: Leviathan 2 (1974), S. 253) die Anpassung der Organisation an die Problembereiche.

2) Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Gutachten über die Verlagerung von Aufgaben aus den Bundesministerien, Januar 1971, S.62

3) W. Weyer: Die Funktionalreform, Düsseldorf 1972, S. 22

Einsatz von Entscheidungsinstrumenten" [1] beeinflussen. Der Ansatz hebt darauf ab, daß die der Regierung organisatorisch unmittelbar zugeordneten Verwaltungseinheiten (Ministerien) in ihrem Grundmuster erhalten bleiben. Es geht nicht darum, ein neues Verwaltungsmodell zu entwerfen. Unter diesen Grundannahmen zielt die Untersuchung auf eine analytische Darstellung der konkreten Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen politischer Instanz und zugeordnetem Verwaltungsapparat ab. In diesem Sinn versteht sich die Fallstudie als Beitrag zur analysierenden Beschreibung der Regierungstätigkeit und der Regierungstechnik.

Für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Regierungstätigkeit ergeben sich vor allem drei miteinander zu korrellierende Gesichtspunkte. Es handelt sich um die Sicherung des Primats der Politik durch Setzung von Prioritäten und die Koordination politisch-administrativer Vorgaben durch die Verwaltung, um die Effizienzsteigerung der Arbeit politischer und administrativer Gremien und um die Transparenz der im Regierungsbereich getroffenen Entscheidungen. Legt man das Schwergewicht ausschließlich auf die Transparenz der politischen Entscheidung, kann dies mit einer Verletzung des Politikprimats und mit einer Effizienzminderung des zuarbeitenden Behördenapparats verbunden sein. Das ausnahmslos auf die Leistungssteigerung der Verwaltung abzielende Handeln kann einmal den Primat des Politischen in unzulässiger Weise überlagern und zugleich die Transparenz des politischen Entscheidungsprozesses völlig verhindern. Die Überbetonung des Vorrangs der Politik vereitelt die Transparenz politischer Entscheidungen und hemmt die Effizienz administrativ-politischer Gremien.

Die Fallstudie soll einen Beitrag zur Entwicklung leistungsfähiger, institutionalisierter Kooperationsformen im Regierungsbereich leisten. Es erweist sich für die Untersuchung als hinderlich, daß

---

1) C. Böhret: Entscheidungshilfen für die Regierung, Opladen 1970, S. 54 f.

weder in der Theorie noch in der Praxis ein annähernd verbindlicher Konsens darüber herrscht, was im weitesten Sinn unter Effizienz der öffentlichen Verwaltung und was insbesondere unter organisatorischer Effizienz des Regierungsbereichs zu verstehen ist. Es gibt keine von der Verwaltungswissenschaft entwickelten, allgemein anerkannten oder verbindlichen Maßstäbe und Kriterien, wie die Effizienz zu beurteilen ist und wie sie unter dem Gesichtspunkt der Leistungssteigerung im Einzelfall gemessen werden kann [1].

Mit dem Effizienzbegriff werden unterschiedliche Inhalte verbunden. Effizienz wird einmal als handlungs- und entscheidungsbezogene Kategorie interpretiert und zum anderen zur Beurteilung von Kriterien der Aufbau- und Ablauforganisation verwendet. Bezeichnet man allgemein als Effizienz die Wirksamkeit und den Grad der Eignung von Handlungen und Vorrichtungen im Hinblick auf vorgegebene Ziele, so liegt es nahe, die Beziehung von Aufwand und Ertrag mit den Kriterien höchstmöglicher Produktivität und Wirtschaftlichkeit zu verbinden. In diesem Sinn werden die Begriffe Produktivität, Wirtschaftlichkeit und Effektivität häufig synonym mit dem Begriff Effizienz gebraucht. Der Gewinnerzielung im Bereich der Wirtschaft z.B. steht die "Effektmaximierung" [2] der öffentlichen Verwaltung gegenüber.

Am ehesten könnte Effizienz mit Leistungsfähigkeit bezeichnet werden, als "Ausdruck des Grades der Übereinstimmung des gesetzten Zieles mit dem wirklich erreichten Ergebnis" [3]. Eine so verstandene Effizienz bedingt eine enge Verzahnung von Fach- und Querschnittsaufgaben, Leitungs- und Fachaufgaben und setzt planvolles Regierungshandeln voraus. Bei dieser Operationalisierung kommt es auf die Betrachtung des Verhältnisses von Aufwand und Nutzen auf

---

1) Vgl. u.a. H.-U. Derlien: Theoretische und methodische Probleme der Beurteilung organisatorischer Effizienz der öffentlichen Verwaltung, in: Die Verwaltung 7 (1974), S. 1 ff.

2) J. Stingl: Modernes Management im öffentlichen Dienst- Notwendigkeit oder Schlagwort, in: Modernes Management im öffentlichen Dienst, Bonn-Bad Godesberg 1971, S. 30

3) P. Meyer: Die Verwaltungsorganisation, Göttingen 1962, S. 53

den verschiedenen Handlungsebenen im Regierungsbereich an [1].

Kritische Stellen im Gefüge der Ministerialverwaltung aufzuzeigen, stellt sich im Rahmen dieser Fallstudie als Frage nach den Organisationsproblemen des Regierungsbereichs. Mögliche Bruchstellen im Entscheidungsfindungs- und im Entscheidungsprozeß lassen sich durch eine Analyse des organisatorischen Aufbaus und aus der Verteilung von Kompetenzen und Sachwissen herausfinden. Dazu gehört auch die Frage nach der reibungslosen Zusammenarbeit zwischen der Ressortleitung und den verschiedenen nachgeordneten administrativ-politischen Instanzen.

Das Zusammenwirken der institutionell vorgegebenen und hierarchisch geordneten Handlungsebenen einerseits und die praxisbezogenen Erfordernisse andererseits, werfen ein ganzes Bündel von Fragen auf. Auf dem Hintergrund differenzierter Zuständigkeitsverteilung, spzialisierter Informationen und praktischer Regierungs- und Verwaltungserfahrungen stellt sich nachdrücklich das Problem der Abstimmung aller Beteiligten und zu Beteiligenden auf den verschiedenen Hierarchiestufen. Koordination der Regierungstätigkeit ist kein ausschließlich verwaltungsinterner Vorgang. Neben der internen Koordination ist ein Abstimmen der Beziehungen nach außen und die Berücksichtigung der Interdependenzen zum gesamtgesellschaftlichen Gefüge notwendig. Zugleich wird das Problem aufgeworfen wie die im Regierungsbereich arbeitsteilig erstellten "Handlungsanteile" [2] aufeinander abgestimmt und zu einer einheitlichen, von der gesamten Regierung getragenen Politik koordiniert werden können. Die Voraussetzung dafür liegen in einer kooperativen, auf Koordination angelegten Aufbau- und Ablauforganisation der Ministerialverwaltung.

Die verfassungsrechtlich zugesicherte Ressortselbständigkeit erweist sich als kritischer Punkt für das Abstimmen einer Gesamt-

---

1) Vgl. Y. Dror: Die Effizienz der Regierungstechnik, in: Die Verwaltung 5 (1972), S. 386

2) K. König: Koordination und Regierungspolitik, Speyer 1974, MS, S. 2

politik und deren Durchsetzung. Im Verlauf der Untersuchung ist zu fragen, ob sich bei dem Bemühen um eine nahtlose Verknüpfung des administrativ-politischen Handelns kritische Stellen in der Ablauforganisation ergeben, wo sich solche kritischen Stellen in der Aufbauorganisation durch Überlagerung des Politikbereiches durch die Administration in der Ablauforganisation abzeichnen und welche Koordinierungsfunktionen im Regierungsbereich dem Kabinett, den Ressorts und den interministeriell zusammengesetzten Arbeitseinheiten zukommt. Es wird die Funktion des Kabinetts als eines kollegialen Führungsorgans im ressortübergreifenden Abstimmungsprozeß analysiert. Dem Aspekt interministerieller Zusammenarbeit kommt eine besondere Bedeutung zu, wenn Überlegungen angestellt werden, wie öffentliche Aufgaben unter Einschluß aller Faktoren - also nicht allein durch Planung - innerhalb des Regierungsbereichs zu bewältigen sind. In der Fallstudie wird an Hand der Regierungs- und Verwaltungspraxis in Nordrhein-Westfalen der Frage nachgegangen, ob und wie die Integration der Ressortpolitiken zu einer Gesamtpolitik (und nicht bloße Addition von Teilpolitiken) durch ressortüberschreitende Arbeitseinheiten geleistet werden kann.

Generell fehlen umfassende Angaben über ständige und zeitlich befristet eingesetzte Ausschüsse, die der zwischenressortmäßigen Zusammenarbeit dienen. Es gibt keine verläßlichen Daten darüber, welche öffentlichen Aufgaben von welchen Handlungseinheiten auf welcher Stufe im hierarchisch organisierten, politisch-administrativen System aufgegriffen werden und wo sich aus der Aufgabenstellung für die Ministerialverwaltung besondere Koordinierungszwänge ergeben. Auf das Fehlen empirischen Grundlagenmaterials weisen bereits K. Neunreither [1] und R. Kunze [2] in ihren Arbeiten ausdrücklich hin. An dieser Situation hat sich

---

1) K. Neunreither: Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung Heidelberg 1959

2) R. Kunze: Kooperativer Förderalismus in der Bundesrepublik Stuttgart 1968

bisher kaum etwas verändert [1]. Das Grundproblem liegt darin, daß - bis auf wenige Ausnahmen - ressortübergreifende Arbeitseinheiten als Organe im Regierungsbereich konstitutionell nicht vorgesehen sind und die interministerielle Kooperation intern wie extern nur in Form einer Generalklausel gefordert wird. Aus diesem Grund fehlen Festlegungen darüber, wie sich die Bildung der Arbeitskreise zu vollziehen hat, nach welchen Kriterien die Zusammenarbeit erfolgen soll und welche - abgesteckten - Kompetenzen dem jeweiligen Gremium übertragen und/oder zugestanden werden.

Unter Arbeitseinheiten werden, unabhängig von ihrer Bezeichnung (Arbeitsgruppe, Arbeitskreis, Ausschuß, Besprechung, Kommission etc.) alle Einheiten verstanden, in denen mehrere Ressorts auf Landesebene (= Interministerielle Arbeitseinheiten), auf Bund-Länder-Ebene (= Bund-Länder-Arbeitseinheiten) oder auf Länder-Ebene (= Länder-Arbeitseinheiten) vertreten sind und deren Ziel die Informationsvermittlung (Erfahrungsaustausch), die Koordinierung, die Abstimmung künftigen Handels, die Erarbeitung gemeinsamer Vorschläge u.ä. ist.

Im Bereich der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen sollen die Erfahrungen erfaßt und ausgewertet werden, die mit ressortüberschreitenden Arbeitseinheiten als herkömmlichen Koordinierungsinstrumenten gemacht wurden. Es wird untersucht, wie die Gremien auf unterschiedlichen Ebenen in die Hierarchie der Aufbau- und

---

1) K. Neunreither (Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung Heidelberg 1959, S. 105) beruft sich auf eine Liste des Bundesratsausschusses für Innere Angelegenheiten und nennt - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - 82 Bund-Länder-Arbeitskreise. R. Kunze (Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik, Stuttgart 1968, S. 172) geht von ungefähr 400 ressortübergreifenden Gremien aus. Eine im Auftrag der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern durchgeführte Erhebung (Arbeitsgruppe A. Morkel / R. Feldner / J. Hambrink: Erste Ergebnisse der Untersuchung über "Interministerielle Zusammenarbeit und Koordinierung der Regierungstätigkeit, Trier 1972) nennt - je nach Zuordnung - zwischen 327 und 577 solcher Ausschüsse.

Ablauforganisation der Ministerialverwaltung eingebunden sind und durch welche Kriterien sich die Arbeitsweise bestimmen läßt. Eben wird geprüft, in welchen Phasen die Politik- und Verwaltungsproze auf Koordination abzielende Regelungsmechanismen eingeschaltet werden und welche Rolle ressortüberschreitenden Arbeitseinheiten in Entscheidungs(findungs)-prozessen zukommt.

3. METHODISCHES VORGEHEN

Die Fallstudie wurde in den Arbeitsschritten Problemformulierung, Bestandsaufnahme, Auswertung und Schlußfolgerungen durchgeführt. Die Auswertung der vorliegenden politik- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur diente der Aufbereitung des Problemfeldes. Die Arbeitsmethode war zunächst einmal deskriptiv-analytisch. An Hand der Beschreibung sollte der Regierungsbereich in seinen Strukturen und Wirkungsfaktoren, Gesetzmäßigkeiten und Erfordernissen umrissen werden.

Der Anspruch einer erschöpfenden empirischen Analyse kann nicht erfüllt werden, da die geplante flächendeckende Untersuchung auf einen Teil der Ministerialverwaltung beschränkt werden mußte. Die Mehrzahl der Ressorts erklärte sich infolge interner Arbeitsbelastung außerstande, Unterstützung bei der notwendigen Erhebung zu gewähren. An der gesamten Untersuchung beteiligten sich die Staatskanzlei - ohne die Landeszentrale für politische Bildung (Abt. IV), das Landespresse- und Informationsamt (Abt. V) und ohne die Landesvertretung beim Bund-, das Justizministerium und das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr.

Um dennoch zu verallgemeinerungsfähigen Schlußfolgerungen zu gelangen, wurden die im Rahmen von Teilerhebungen ermittelten Daten und Angaben über Bund-Länder- und Länder-Arbeitseinheiten in die Fallstudie einbezogen. Dadurch konnte eine breitere empirische Basis für die Einschätzung und Bedeutung ressortübergreifender Ausschüsse gewonnen werden. In der Fallstudie wurden die als Fachreferentenkonferenzen bezeichneten intraministeriellen, nach ressortinternen Gesichtspunkten zusammengesetzten Gremien nicht berücksichtigt.

Die zu respektierenden Sicherheitsbestimmungen ließen Vollständigkeit der Untersuchung im Kabinettbereich nicht zu. Die Analyse beschränkte sich dehalb auf die fest institutionalisierte Konferenz der Staatssekretäre. Die dem Kabinett vorgelagerte hohe politisch-administrative Instanz der Staatssekretäre befaßt sich in Nordrhein-Westfalen weitgehend mit der Entscheidungsaufbereitung für die Landesregierung. Deshalb bot sich ein Ausweichen auf diese Instanz und diese Arbeitseinheit an.

Die der schriftlichen Erhebung zugrunde liegenden Fragebögen wurden auf die jeweilige Kategorie ressortüberschreitender Arbeitseinheiten eingestellt. Die Fragebögen zielten auf Errichtungsgrundlagen und -zeitpunkt, Aufgabenbeschreibung und Zuordnung zu Aufgabengruppen Mitgliedschaft und Teilnahmeregelungen, nachgeordnete zuarbeitende und übergeordnete Gremien, förmliche Verfahrensregelungen und Beschlußfassung ab.

Um die Zahl der Erhebungsbögen für die Befragung überschaubar zu halten, sollten die Bögen nur in den Organisationseinheiten der Ressorts ausgefüllt werden, die in einer ressortüberschreitenden Arbeitseinheit federführend sind. In Umlauf gegeben wurden 160 Befragungsbögen "Interministerielle Arbeitseinheiten", 500 Befragungsbögen "Bund-Länder-Arbeitseinheiten" und 230 Bögen "Länder-Arbeitseinheiten". Die Zahl der aus der Staatskanzlei, dem Justizministerium und dem Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr zurückgelaufenen Bögen entspricht in etwa der Anzahl der so ermittelten Gremien.

Weitere Daten konnten in einem zweiten Arbeitsgang aus einer Auswertung der Geschäftsverteilungs- und/oder Organisationspläne aller Ressorts gewonnen werden. Darüber hinaus stellte das Kultusministerium eine Liste mit Einzelangaben zu Interministeriellen-, Bund-Länder- und Länder-Arbeitseinheiten zur Verfügung. Vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales und vom Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr wurden die in diesen Häusern geführten - unvollständigen - Übersichten über Institutionen, in denen das Ressort vertreten ist, zur Verfügung gestellt.

Im Rahmen einer ersten Auswertung der so erfolgten Bestandsaufnahme wurde eine Synopse der ermittelten Arbeitseinheiten angefertigt. Auf der Basis von 637 ausgezählten Referaten im Bereich der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen ergab sich eine Gesamtzahl von 67 Interministeriellen-, 227 Bund-Länder- und 61 Länder-Arbeitseinheiten. Diese Übersicht stellte die Grundlage für eine nähere Untersuchung der Organisation und der Arbeitsweise ressortübergreifender Ausschüsse dar.

Eine partielle Kontrolle der in zwei Arbeitsschritten ermittelten Angaben erfolgte in ergänzenden Gesprächen. Es wurden solche Personen befragt, die im Regierungsbereich über eine zentrale (Vor-) Entscheidungsbefugnis verfügen und die die Bedeutung interministerieller Kooperation im Entscheidungsprozeß beurteilen können. Insgesamt wurden 32 Interviews vereinbart. Gesprächspartner waren Referenten, Gruppen- und Abteilungsleiter und Staatssekretäre.

II. GRUNDLAGEN

1. DER INSTITUTIONELLE RAHMEN

Die Erfüllung öffentlich-staatlicher Aufgaben ist nur über einen leistungsfähigen Regierungs- und Verwaltungsapparat gewährleistet. Die Landesverfassung schreibt formell rechtlich die institutionellen Grundstrukturen des Regierungsbereichs vor. Sie begründet die Kompetenzen des Ministerpräsidenten und der Landesregierung und ordnet die unterschiedlichen Regierungsfunktionen einander zu [1]. Der institutionelle Aufbau des Regierungsbereichs steht nicht vollständig zur Disposition der politisch-administrativ verantwortlichen Akteure.

Die Verfassung steckt mit ihren verbindlichen Vorgaben den Raum ab, innerhalb dessen sich jegliches Regierungs- und Verwaltungshandeln zu vollziehen hat. Weitere institutionelle Regeln [2] ergeben sich aus Einzelgesetzen und verwaltungsrechtlichen Bestimmungen. Die Aufgaben und Funktionen des Regierungschefs, der Landesminister und der Landesregierung lassen sich aus den Bestimmungen der Landesverfassung [3], der Geschäftsordnung der Landes-

---

1) Vgl. K. Hesse: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 6. Aufl., Karlsruhe 1973

2) H. Friedrich (Staatliche Verwaltung und Wissenschaft, Frankfurt 1970, S. 101) nennt weitere, über den Rahmen dieser Fallstudie hinausreichende institutionelle Bedingungen: 1. die konstitutionelle Stellung der Verwaltung als Teil der Regierung im parlamentarischen System; 2. das Prinzip der Legalität und Legitimität des Verwaltungshandeln, in Verbindung mit der Möglichkeit der verwaltungsrechtlichen Kontrolle und Nachprüfbarkeit der Verwaltungsakte; 3. die rechtliche Fixierung des Beamtenstatus durch Beamtengesetz und Amtsverpflichtungen; 4. die Bestimmungen über die Rechenschaftslegung und Verantwortlichkeit.

3) Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28.6.1950 (GV NW 1950, S. 127) in der Fassung der Änderungsgesetze, zuletzt vom 24.6.1974 (GV NW, S. 220)

regierung [1] und der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen [2] entwickeln. Das Landesorganisationsgesetz [3] und die Geschäftsordnungen regeln "organschaftliche Befugnisse" [4] von Regierungschef, Landesministern und Regierungskollegium.

1.1 DER MINISTERPRÄSIDENT

Die Landesregierung setzt sich nach der Verfassung (Art. 51 LVerf NW) aus dem Ministerpräsidenten und den Landesministern zusammen. Der Ministerpräsident ist eindeutig der Chef der Landesregierung. Er ist nicht primus inter pares. Aus seinem Amt erwächst ihm eine spezifische Führungsfunktion im Regierungsbereich [5]. Dem Regierungschef stehen nach der Verfassung folgende

---

1) Geschäftsordnung der Landesregierung Nordrhein-Westfalen vom 8.7.1952, in Auszügen veröffentlicht in: A.C. Storbeck: Die Regierungen des Bundes und der Länder seit 1945, München 1970, S. 258-263

2) Die Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen (GGO) ist am 22.5.1962 von der Landesregierung beschlossen worden und am 1.7.1962 in Kraft getreten (vgl. F. Rietdorf: Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen, Vereinfachung und Neuordnung, in: DöV 16 (1963), S. 38 f.)

3) Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung - Landesorganisationsgesetz (LOG NW) - vom 10.7.1962 (GV NW, S. 251)

4) E.-W. Böckenförde: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964, S. 122 ff. Der Organbegriff ist vielfältig. Er hat normative, sachliche und personelle Elemente. Als normatives Element ist Organ mit dem Begriff Kompetenz gleichzusetzen (vgl. dazu F. Ermacora: Allgemeine Staatslehre, 2. Teilbd., Berlin 1970, S. 924 ff.)

5) Das Kanzlerprinzip, das auch im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland verankert ist, ist dem deutschen Verfassungsleben nicht fremd (vgl. z.B. den Kommentar von G. Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 15. Aufl. Neudruck Bad Homburg 1965, S. 311). Das monokratische Kanzlerprinzip ist dadurch gekennzeichnet, daß die an der Spitze der einzelnen Ressorts stehenden Staatssekretäre lediglich Stellvertreter und Gehilfen des Regierungschefs sind, der in jedem Ressort jederzeit jede amtliche Handlung anordnen oder selbst vornehmen kann.

Befugnisse zu [1]:

- Er ernennt und entläßt die Minister (Art. 52 Satz 3 LVerf NW),
- er führt den Vorsitz in der Landesregierung (Art. 54 Satz 1 LVerf NW),
- bei Stimmengleichheit entscheidet seine Stimme (Art. 54 Satz 1 LVerf NW),
- er leitet die Geschäfte der Landesregierung (Art. 54 Satz 2 LVerf NW),
- er bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung (Art. 55 Satz 1 LVerf NW).

Über die Bestimmungen des Artikels 55 der Landesverfassung [2] hinaus sind in der Geschäftsordnung der Landesregierung das Unterrichtungsrecht des Regierungschefs, der eine Unterrichtungspflicht der Minister entspricht, seine Entscheidungspriorität, die Pflicht zum Einholen seiner Zustimmung und seine Schiedsrichterfunktion definiert:

- Der Ministerpräsident ist aus dem Geschäftsbereich der einzelnen Landesminister über Maßnahmen und Vorhaben zu unterrichten, die für die Bestimmung der politischen Richtlinien sowie für die Leitung der Geschäfte der Landesregierung von Bedeutung sind (Abschn. I § 1 Satz 2 GO LReg NW).
- Er kann Auskünfte verlangen und die Einheitlichkeit in der Durchführung der politischen Richtlinien sicherstellen (Abschn. I § 1 Satz 2 GO LReg NW).
- Richtlinienänderung bzw. -erweiterung innerhalb des Geschäftsbereichs eines Landesministers bedürfen der Entscheidung des Regierungschefs (Abschn. I § 1 Satz 3 GO LReg NW).

---

1) Es wird nur auf die im thematischen Zusammenhang wichtigen Befugnisse hingewiesen.

2) Art. 55 LVerf NW lautet: "(1) Der Ministerpräsident bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. (2) Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Minister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung."

- Maßnahmen von allgemeiner politischer Bedeutung auf einem Gebiet, für das der Ministerpräsident noch keine Richtlinien bestimmt hat, bedürfen seiner Zustimmung (Abschn. I § 1 Satz 3 GO LReg NW).
- In Zweifelsfällen ist seine Entscheidung einzuholen (Abschn. I § 1 Satz 4 GO LReg NW).
- Bei Meinungsverschiedenheiten kann der Ministerpräsident vor der Beratung im Kabinett diese unter seinem Vorsitz mit den beteiligten Ministern erörtern (Abschn. III § 5 Satz 4 GO LReg NW).

Die Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes weist die Richtlinienkompetenz und den Geschäftsleitungsauftrag ebenfalls als Prärogativen des Regierungschefs aus. Der Ministerpräsident ist von den übrigen Mitgliedern der Landesregierung über die Vorbereitung von Gesetzentwürfen und sonstigen Maßnahmen zu unterrichten, "wenn sie für die Bestimmung der politischen Richtlinien oder die Leitung der Geschäfte der Landesregierung von Bedeutung sind" [1].

Das Recht zur Kabinettsbildung hat zwei wesentliche Aspekte [2]. Einmal befindet der Ministerpräsident aufgrund seiner Organisationsbefugnis [3] über die Aufteilung und Abgrenzung der ministe-

---

1) GGO NW Kap. V Abschn. I § 75

2) Vgl. II. 2.1 Die Aufteilung der Geschäftsbereiche

3) E.-W. Böckenförde (Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964, S. 29 u. 38) definiert Organisationsgewalt als die "Befugnis zur Schaffung, Veränderung, Zusammenordnung, Bestimmung der Aufgaben und (evtl.) der inneren Gliederung und Geschäftsregelung öffentlicher Funktionsträger bzw. Handlungseinheiten auf dem Boden der in der Verfassung selbst getroffenen Grund-Organisation und mit Ausnahme der inneren Organisation der nicht-exekutiven unmittelbaren Verfassungsorgane".

riellen Geschäftsbereiche [1] und damit über die Aufgabenverteilung innerhlb der Regierung. Zum anderen verfügt er allein über das Auswahlrecht und die personelle Zusammensetzung seiner Regierung [2].

Was im einzelnen Gegenstand der Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten ist, ist in Theorie und Praxis umstritten. Es ist strittig, ob die Richtlinienbestimmung schriftlich oder mündlich zu erfolgen hat, wie weit sich die Regierung selbst in ihrer Entscheidungsfreiheit binden muß und welche Machtmittel dem Regierungschef zur Durchsetzung der Richtlinien zur Verfügung stehen [3]. Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen definiert - ähnlich dem Grundgesetz - nicht eindeutig diese Befugnis des Regierungschefs [4]. Das Recht zur Bestimmung der Richtlinien der Politik ist weder als rechtsförmlicher Akt noch als Superressortkompetenz zu verstehen. Die bindende, verfassungsrechtlich garantierte Ressortautonomie [5] verbietet es dem Ministerpräsidenten, unter

---

1) Die verbindliche Abgrenzung der Geschäftsbereiche bedarf in NW eines zustimmenden Beschlusses der Landesregierung (GO LReg NW Abschn. III § 5 Satz 2); vgl. II. 2.1 Die Aufteilung der Geschäftsbereiche.

2) Vgl. E. Friesenhahn: Parlament und Regierung im modernen Staat, in: Strukturwandel der modernen Regierung, Darmstadt 1967, S. 153 f.

3) Vgl. F. Ermacora: Allgemeine Staatslehre, 2. Teilbd., Berlin 1970, S. 688 f.; K. König (Koordination und Regierungspolitik, Speyer 1974, MS, S. 6) verweist darauf, daß die Richtlinienkompetenz "nicht für den politischen Alltag geeignet" ist und auch das Kabinett nur über eine "beschränkte Kapazität der Konfliktaustragung und Problemlösung" verfügt. Vgl. auch T. Eschenburg: Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit, in: DöV 7 (1954), S. 193 ff.; W. Hennis: Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, Tübingen 1964, S. 10 ff.; E.U. Junker: Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, Tübingen 1965, S. 59 f.; F. Knöpfle: Inhalt und Grenzen der "Richtlinien der Politik", in: Dt. Verwaltungsblatt 80 (1965), S. 860; K. Kröger: Aufgabe und Verantwortung des Bundeskanzlers nach dem Grundgesetz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 34/69, S. 31 f.

4) Vgl. u.a. J. Kölble: Ist Artikel 65 GG überholt?, in: DöV 26 (1973) S. 8 f.; K. Sontheimer: Die Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 3. überarb. Aufl., München 1973, S. 163 f.

5) Art. 55 Satz 2 LVerf NW

Umgehen des zuständigen Ministers in einem Ressort tätig zu werden und Angehörigen dieses Ministeriums unter Berufung auf die Richtlinienkompetenz direkte Weisungen zu erteilen.

Dem Regierungschef obliegt das Entscheidungsrecht in allen Grundfrag der Politik. Aufgrund seiner Kompetenz kann er generelle Weisungen erteilen und Einzelmaßnahmen an bestimmte Grundsätze binden. Er hat einen verfassungsrechtlichen "Anspruch auf Durchführung und Verwirklichung der Richtlinien der Politik, auch wenn der Fachminister entgegengesetzter Auffassung ist" [1]. Die ihren Geschäftsbereich selbständig und in eigener Verantwortung leitenden Minister müssen ihre Arbeit in diese Leitlinien der Politik einfügen. Den Prärogati des Regierungschefs stehen ferner kontrollierend und einschränkend die Rechte der Landesregierung gegenüber. Als Kollegialorgan kommt dem Kabinett die Beschlußkompetenz über Maßnahmen der Regierung zu. Außerdem hat die Landesregierung Anspruch auf umfassende Information durch den Ministerpräsidenten über seine politischen Richtlinien [2].

Die Richtlinienbestimmung muß als formloser, nicht auf Dauer berechneter, jederzeit vorhandener politischer Wille verstanden werden [3]. Richtlinien der Politik sind eine "Art Gesamtplan" [4], den der Ministerpräsident mit seiner Regierung in einer Wahlperiode durchführen will. Sie sind vor allem Richtungsbestimmung der die

---

1) T. Eschenburg: Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit, in: DöV 7 (1954), S. 201

2) Abschn. I § 1 Satz 3 GO LReg NW besagt, daß jedes Mitglied der Landesregierung das Recht hat, den Inhalt der politischen Richtlinien im Kabinett zur Diskussion zu stellen. Das entscheidende, auf persönlicher Autorität und Überzeugungskraft beruhende Wort kommt dennoch dem Ministerpräsidenten zu.

3) Dies wird u.a. dadurch deutlich, daß die Richtlinienbestimmung nicht öffentlich - etwa in Form einer Bekanntmachung - erfolgt. Ältere Auffassungen gehen davon aus, daß sich Richtlinien auf das Regierungsprogramm oder auf einzelne Koalitionsvereinbarungen für bestimmte Ressorts beziehen (vgl. E. Menzel: Die heutige Auslegung der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers als Ausdruck der Personalisierung der Macht?, in: Die moderne Demokratie und ihr Recht, Bd. 2, Tübingen 1966, S. 881 f.).

4) K. Sontheimer: Die Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 3. überarb. Aufl., München 1973, S. 163

Regierungsaktion prägenden Entscheidungen [1]. Richtlinienkompetenz bedeutet Führungsbefugnis [2]. Sie schließt die Aufgabe zur Koordinierung aller Maßnahmen der Gesamtregierung nach innen wie nach außen ein [3]. Die Geschäftsordnung der Landesregierung unterstreicht die Koordinierungsfunktion des Ministerpräsidenten. Seine Führungsrolle kann er nur dann wahrnehmen, wenn seine Entscheidungen von Zustimmung getragen sind. Diese Zustimmung mit politischen Mitteln herbeizuführen, gilt als eine seiner wesentlichsten Aufgaben im Rahmen seiner Geschäftsleistungskompetenz der Regierung [4].

Die dem Regierungschef zugewiesene Leitungsbefugnis [5] ist in der Geschäftsordnung an die Verpflichtung gebunden, auf die Einheitlichkeit der Geschäftsführung innerhalb der Landesregierung hinzuwirken [6]. Bei der Geschäftsleitungskompetenz steht die gegenseitige Abstimmung, die Beratung und die ausgleichende Koordination im Vordergrund. Bei der Richtlinienbestimmung ist es die "Festlegung und dirigierende Kontrolle der Prinzipien, der Richtung und der Grundlinien der Regierungspolitik" [7].

---

1) Vgl. E.U. Junker: Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, Tübingen 1965, S. 50 f.

2) Vgl. T. Ellwein: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 2. überarb. Aufl., Köln/Opladen 1965, S. 276 f.

3) Vgl. u.a. U. Scheuner: Politische Koordination in der Demokratie, in: Die moderne Demokratie und ihr Recht, Bd. 2, Tübingen 1966, S. 900; W. Hennis: Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, Tübingen 1965, S. 12; E.U. Junker: Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, Tübingen 1965, S. 59 f.

4) Vgl. K. Hesse: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 6. erg. Aufl., Karlsruhe 1973, S. 251 f.; E.-W. Böckenförde: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964, S. 172; K. Kröger: Aufgabe und Verantwortung des Bundeskanzlers nach dem Grundgesetz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34/69, S. 38. Wie sehr Geschäftsleitung und Richtlinienbestimmung von der Persönlichkeitsstruktur des Regierungschefs bestimmt werden, zeigen die in der Literatur angestellten Vergleiche über den Regierungsstil der Bundeskanzler Adenauer und Erhard (vgl. dazu T. Ellwein: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 3. vollst. neubearb. u. erw. Aufl., Opladen 1973).

5) Art. 54 Satz 2 LVerf NW

6) Abschn. I § 2 GO LReg NW

7) K. Kröger: Aufgabe und Verantwortung des Bundeskanzlers nach dem Grundgesetz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 34/69, S. 38

Der Ministerpräsident und die ihm zuarbeitende Staatskanzlei sind institutionelle Garanten dafür, was man "Gesamtverantwortung für die Regierungspolitik bzw. für deren Durchführung und Kontrolle nennen kann" [1]. Die Staatskanzlei ist organisatorisch auf die Führungsfunktion des Regierungschefs zugeschnitten und untersteht seinen Weisungen [2]. Sie gilt als das große Koordinationsamt, als "unentbehrliche zentrale Kontakt- und Steuerstelle der Regierungsmaschinerie, will diese nicht in partikuläre 'Ressortregierungen' auseinanderfallen" [3]. Von der Arbeitsweise der Behörde des Regierungschefs hängt es mit ab, ob die Kompetenzen des Ministerpräsidenten als Führungsinstrumente stumpf sind oder ob sie wirkungsvoll greifen. Die Staatskanzlei hat eine unterstützende Aufgabe [4]. Sie wird bei der Erarbeitung der Richtlinien der Politik tätig, ohne in den den Ministern und dem Regierungschef vorbehaltenen Bereich der politischen Bestimmung einzudringen [5]. Stärker als die übrigen Ressorts, ist die Staatskanzlei in einer Schlüsselstellung für die Umsetzung des Regierungshandelns. Im Hinblick auf die Kabinettsarbeit laufen bei ihr alle Informationen aus den Fachressorts zusammen.

---

1) J. Reese: Eine Strategie zur Erhöhung der "relativen Autonomie" des politischen Systems? , in: Politik und Ökonomie - autonome Handlungsmöglichkeiten des politischen Systems, Opladen 1975, S. 268; ähnlich K. Sontheimer: Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 3. Überarb. Aufl., München 1973, S. 164

2) Abschn. I § 3 GO LReg NW

3) E.-W. Böckenförde: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964, S. 241

4) Angesichts der Aufgabenstellung, politische Richtlinien zu erarbeiten, kann man der Ansicht von T. Ellwein (Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 2. überarb. Aufl., Köln/Opladen 1965, S. 279, Anm. 11) nicht folgen und die Staatskanzlei nur als Hilfsbüro des Ministerpräsidenten bezeichnen. Im System der Gesamtleitung werden durch die Staatskanzlei Regierungsentscheidungen vorstrukturiert. Wie die übrigen Ressorts hat auch die Staatskanzlei ein hierarchisches Leitungs- und Entscheidungsgefüge.

5) Vgl. E. Guilleaume: Politische Entscheidungsfunktion und Verwaltungsstruktur, in: Die Verwaltung 3 (1970), S. 5 f.; U. Scheuner: Politische Koordination in der Demokratie, in: Die moderne Demokratie und ihr Recht, Bd. 2, Tübingen 1966, S. 918

1.2 DIE LANDESMINISTER

Die Aufgabenverteilung im Regierungsbereich wird verfassungsrechtlich weitgehend vom Ressortprinzip bestimmt [1]. Innerhalb der vom Regierungschef bestimmten Leitlinien der Politik leitet jeder Minister seinen Geschäftsbereich selbständig und in eigener Verantwortung [2]. Die Minister sind dem Ministerpräsidenten aufgrund der Richtlinien sachlich verpflichtet, "ohne freilich in einem Untergebenenverhältnis zu ihm zu stehen" [3]. Sie stehen in Abhängigkeit zum Regierungschef [4]. Zu dem auf den Ministerpräsidenten ausgerichteten Leitungsprinzip [5] tritt die Ressortselbständigkeit der Minister als vielfältig wirkendes Korrektiv hinzu.

Das Landesorganisationsgesetz weist den Ressortminister als Spitzenbehörde (oberste Landesbehörde) aus, die als solcher keiner weiteren hierarchischen Instanz mehr unterstellt ist [6]. Dem Minister steht in seinem Ressort die Organisationsgewalt zu [7]. Diese Organisationsbefugnis der obersten Landesbehörden (Landesregierung, Ministerpräsident und Landesminister) umfaßt die innere

---

1) Der Begriff "Ressortprinzip" kennzeichnet die verfassungsrechtlich verbürgte Selbständigkeit und Verantwortlichkeit der Fachminister (vgl.G. Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1969, 15. Aufl., Neudruck, Bad Homburg 1965, S. 312).

2) Art. 55 Satz 2 LVerf NW

3) K. Kröger: Aufgabe und Verantwortung des Bundeskanzlers nach dem Grundgesetz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34/69, S. 32

4) Vgl. K. Hesse: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 6. erg. Aufl., Karlsruhe 1973, S. 252

5) Unter Vorbehalt wird man hier den Begriff "modifiziertes Kanzler-Prinzip" verwenden dürfen.

6) Vgl. E.-W. Böckenförde: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964, S. 144 ff.

7) Der Gesetzgeber hat in dem Organisationsgesetz zum Ausdruck gebracht, daß er "mit Zuständigkeisregelungen in den Dachgesetzen nicht auch zugleich die Organisationskompetenz in Anspruch nimmt, sondern diese den zuständigen obersten Landesbehörden überläßt" (vgl. Erläuterung zu § 4 Satz 3 LOG NW in: Handbuch der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen, hrsg. v. F. Rietdorf/B. Sigulla/F. Voss, 2. Aufl., Köln u.a. 1966, S. 28 f.).

Organisation des jeweiligen Hauses, die Einrichtung des organisatorischen Unterbaus und die Organisation des persönlichen Arbeitsstabes des Ministers [1]. Regierungschef und Landesminister sind - unbeschadet der Zuständigkeiten der Landesregierung - für ihren Geschäftsbereich die jeweils zuständige oberste Landesbehörde [2]. In ihrem Regierungsteilbereich kommt ihnen die höchste Entscheidungsgewalt und Weisungsbefugnis zu.

In Erfüllung der seinem Ressort inhaltlich zugewiesenen Aufgaben ist der Minister parlamentarisch verantwortlich. Es ist ihm überlassen, wie er sein Ressort verfassungsmäßig leitet und die anfallenden Aufgaben sachlich und organisatorisch erledigt [3]. Das dem Ressortchef verbürgte Leitungsrecht schirmt das Ministerium gegenüber unmittelbaren Einwirkungen von seiten des Ministerpräsidenten oder der Gesamtregierung ab [4]. Das entscheidende Verfassungsorgan ist im Regierungsbereich die aus Ministerpräsident und Landesministern gebildete Landesregierung [5]. Regierungschef und Minister können ihre praktische Organisationsbefugnis dem Kabinett faktisch überantworten. Die Landesregierung kann als Kollegium die

---

1) Persönliche Stäbe oder Ministerbüros sind in allen Ländern mit Ministerialverfassung vorhanden. Das Recht des Ministers zur Errichtung dieser Einheiten ergibt sich aus seiner Doppelfunktion als Ressortchef und Politiker (vgl. E.-W. Böckenförde: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964, S. 147 ff.; P. Meyer: Die Verwaltungsorganisation, Göttingen 1962, S. 166 f.).

2) § 4 Satz 2 LOG NW

3) Vgl. E.-W. Böckenförde: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964, S. 204 f.

4) Art. 51 LVerf NW

5) Es ist weitgehend ungeklärt, wieweit das Einwirkungs- und/oder Mitspracherecht des Kabinetts im Hinblick auf die Schaffung und Einhaltung einheitlicher Grundsätze für Organisation, Geschäftsgang und Ordnung des Innendienstes aller Ressorts geht. Abweichungen von der GGO NW sind im Benehmen mit dem Kabinett möglich, wenn dies der Geschäftsgang eines Ministeriums erfordert. Abweichungen, Ergänzungen und Sonderregelungen sollen als besondere "Ergänzende Geschäftsordnung" zusammengefaßt und abschriftlich dem Ausschuß für Organisationsfragen mitgeteilt werden. Erst wenn diese Änderungen bzw. Ergänzungen für alle Ressorts verbindlich werden sollen, sind sie dem Kabinett - nach Anhörung des Ausschusses für Organisationsfragen - zu unterbreiten (vgl. Kap. I Abschn. 1 § 1 Satz 3, 4 und 5 GGO NW).

Organisationskompetenz allerdings nicht gegen ein Regierungsmitglied an sich ziehen. Die juristische Verantwortung folgt den jeweils durch Kanzler-, Ressort- und Kollegialprinzip gezogenen Grenzen. Rechte und Pflichten der Landesminister sind in Form von Rahmenbestimmungen in der Verfassung präjudiziert. Einzelnen Ressortchefs sind Sonderkompetenzen zugewiesen [1]. Der Finanzminister hat gegen ausgabenwirksame Beschlüsse der Landesregierung ein suspensives Vetorecht [2]. Er kann in erneuter Verhandlung nur von der Mehrheit der Minister einschließlich Regierungschef überstimmt werden [3]. Innen- und Justizminister haben ein qualifiziertes Einspruchsrecht gegen Beschlüsse der Landesregierung, wenn sie einen Gesetz- oder Verordnungsentwurf oder eine Maßnahme der Landesregierung mit dem geltenden Recht für unvereinbar erachten. Die verpflichtende Befugnis von Innen- und Justizminister ist nicht explizit verfassungsrechtlich verankert. Sie ist Teil der Geschäftsordnung der Landesregierung [4]. Auch der Stellvertreter des Ministerpräsidenten nimmt im Regierungsgefüge eine gewisse Sonderstellung ein. Er ist bei der Regierungsbildung gesondert zu benennen [5]. Die Landesverfassung läßt offen, ob sich die Richtlinienkompetenz des Regierungschefs auf die Sonderbefugnisse von Finanz-, Innen- und Justizminister erstreckt und sie außer Kraft setzen kann [6].

---

1) Die organisationsrechtliche Ministerstellung kann nicht aufgrund der Personalunion zwischen Minister für Bundesangelegenheiten und Chef der Staatskanzlei definiert werden. Die Wahrnehmung beider Ämter durch eine Persönlichkeit stellt einen Sonderfall dar.

2) Abschn. IV § 18 Satz 1 GO LReg NW erweitert die Bestimmungen des Art. 85 LVerf NW und der §§ 20 und 21 der Haushaltsordnung.

3) Vgl. F. Armbruster: Ressort-Rotation in Großbritannien und in der Bundesrepublik Deutschland. Minister: Fachmann oder Politiker, in: ZParl 3 (1972), S. 107 f.

4) Abschn. IV § 18 Satz 1 GO LReg NW findet gem. Satz 2 Go LReg NW entsprechende Anwendung.

5) Art. 52 Satz 3 LVerf NW

6) Vgl. E. Menzel: Die heutige Auslegung der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers als Ausdruck der Personalisierung der Macht? in: Die moderne Demokratie und ihr Recht, Bd. 2, Tübingen 1966, S. 885 f.

Unklar bleibt auch, ob der Stellvertreter des Regierungschefs im Fall der Verhinderung voll verantwortlich in die Rechte und Pflichten des Ministerpräsidenten eintritt und z.B. dessen Richtlinienkompetenz ausüben kann [1].

Die mit eigenverantwortlichem Leitungsrecht ausgestatteten Ressortchefs sind untereinander zur Koordination verpflichtet, um eine einheitliche Regierungspolitik sicherzustellen. Bei Arbeiten, die den Geschäftsbereich mehrerer Landesminister betreffen, hat der federführende Ressortchef die anderen "frühzeitig zu beteiligen" [2]. Über Zeitpunkt und Umfang der Beteiligung wird nichts vorgeschrieben. Dies ist in das Ermessen des jeweiligen Ministers gestellt. Die Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien streicht die interministerielle Kooperationsverpflichtung deutlich heraus. Sie fordert, daß umfangreiche und kostspielige Vorarbeiten nicht begonnen werden sollen, bevor nicht eine grundsätzliche Übereinstimmung der beteiligten Ministerien erzielt worden ist [3].

1.3 DIE LANDESREGIERUNG

Die Landesregierung besteht aus dem Ministerpräsidenten und den Landesministern [4]. Als beratendes und entscheidendes Kollegium

---

1) Im Bereich des Bundes wird davon ausgegangen, daß der Stellvertreter "bei Verhinderung des Bundeskanzlers auch dessen Richtlinienkompetenz wahrnimmt, ohne gleichzeitig in die besondere Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers gegenüber dem Bundestage einzutreten, so daß der Bundestag dem stellvertretenden Bundeskanzler nicht das Mißtrauen aussprechen kann" (K.Hesse: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 6. erg. Aufl., Karlsruhe 1973, S. 253).

2) Abschn. III § 5 Satz 1 GO LReg NW

3) Kap. V Abschn. 1 § 76 GGO NW. Die Abstimmungs- und Beteiligungspflicht berührt allerdings nicht die Verantwortung der Ministerien für eilige Vorhaben in ihrem Geschäftsbereich.

4) Art. 51 LVerf NW

nimmt sie die ihr durch die Verfassung zugewiesenen Aufgaben und Funktionen wahr [1]. Ihre Kompetenzen erstrecken sich insbesondere auf:

- die Beschlußfassung über beim Landtag einzubringende Gesetzesvorlagen (Art. 56 Satz 1 LVerf NW),
- die Einbringung von Gesetzentwürfen (Art. 65 LVerf NW),
- die Ausfertigung und Verkündigung von Gesetzen (Art. 71 Satz 1 LVerf NW),
- den Erlaß der zur Ausführung eines Gesetzes notwendigen Verwaltungsverordnungen (Art. 56 Satz 2 LVerf NW),
- die Vertretung des Landes nach außen (Art. 57 Satz 1 LVerf NW),
- die Ernennung der Landesbeamten (Art. 58 LVerf NW),
- die Entscheidung bei Meinungsverschiedenheiten, die den Geschäftsbereich mehrerer Mitglieder der Landesregierung berühren (Art. 55 Satz 3 LVerf NW),
- das Notverordnungsrecht bei Gesetzgebungsnotstand (Art. 60 LVerf NW),
- die Bestellung der Mitglieder des Bundesrates und die Beschlußfassung über die Stimmabgabe der Landesregierung im Bundesrat (Art. 51 Satz 1 und 3 GG).

Die Verfassung impliziert, daß die Landesregierung nur als Kollegialorgan handlungsberechtigt ist [2]. Der Minister ist als Regierungsmitglied nicht "etwa im Neben- oder Doppelamt Ressortchef, sondern er ist als Regierungsmitglied Ressortchef und umgekehrt als Ressortchef Regierungsmitglied" [3]. Zur Ausrichtung der Regierungsorganisation auf die institutionellen Elemente Regierungschef und Ressortselbständigkeit der Fachminister tritt das

---

1) Vgl. W.J-M. Mackenzie: Die Struktur der zentralen Verwaltung, in: Strukturwandel der modernen Regierung, Darmstadt 1967, S. 64 f.

2) Vgl. E.U. Junker: Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, Tübingen 1965, S. 117 Anm. 23

3) E.-W. Böckenförde: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964, S. 204

Kollegialprinzip als prägendes Moment hinzu [1]. Die Landesregierung faßt ihre Beschlüsse mit Stimmenmehrheit [2]. Das Kollegium hat gegenüber dem einzelnen Fachminister dennoch keine "Oberleitungskompetenz" [3]. Das Kabinett kann seine Funktion als Organ der Regierung nur im Rahmen der verfassungsrechtlichen Bestimmungen erfüllen.

Dem Kabinett obliegen zur Beratung und abschließenden Beschlußfassung alle Angelegenheiten von allgemein politischer, wirtschaftlicher, sozialer, finanzieller und kultureller Bedeutung [4]. Die Regierung ist dazu berufen, im "vorhinein Grundsatzbeschlüsse über den hauptsächlichen Inhalt" [5] einer Maßnahme zu fassen. Das Kollegium der Landesminister muß unter Führung des Ministerpräsidenten als integrierende und koordinierende Kraft wirken, wenn es "sowohl die Realisierung der einzelnen Vorhaben wie die Stabilität des gesellschaftlichen Gesamtsystems im Auge" behalten will [6]. Die Bedeutung des Kabinetts als berufenes und zugleich verantwortliches Regierungsorgan wird dadurch abgesichert, daß - nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung - alle der Landesregierung zur Beschlußfassung unterbreiteten Angelegenheiten interministeriell abgestimmt sein müssen [7]. Es genügt nicht, daß die Kabinettsvorlage einen

---

1) Im reinen Kollegial- oder Ministerratssystem werden die Ressorts aufgrund von Mehrheitsbeschlüssen des Kollegiums geführt. Die Ressortleiter sind im wesentlichen nur ausführende Organe der kollegialen Gesamtheit (vgl. G. Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1969, 15. Aufl., Neudruck Bad Homburg 1965, S. 311).

2) Kap. IV § 16 Satz 2 GO LReg NW. Vorbehaltlich der Prärogative des Ministerpräsidenten, daß bei Stimmengleichheit im Kabinett sein Votum entscheidet (Kap. IV § 16 Satz 2 GO LReg NW).

3) E.-W. Böckenförde: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964, S. 208

4) Kap. IV § 9 Satz 1 GO LReg. Die Verwendung des Begriffs "allgemein" weist auf den Ermessensspielraum des verantwortlichen Fachministers bzw. Regierungschefs hin.

5) J. Kölble: Ist Artikel 65 GG (Ressortprinzip im Rahmen von Kanzlerrichtlinien und Kabinettentscheidung) überholt? in: DÖV 26 (1973), S. 10

6) A. Morkel: Politik und Wissenschaft, Hamburg 1967, S. 91

7) Kap. IV Abschn. 1 § 58 Satz 1 GGO NW

Beschlußvorschlag enthält [1]. Es muß auch zu erkennen sein, ob und mit welchem Ergebnis eine Referentenbesprechung stattgefunden hat und welches ggf. abweichende Auffassungen anderer Ministerien sind.

Beim Ministerpräsidenten und der Landesregierung als oberster Entscheidungsinstanz verbleibt ein bestimmter Bestand von Entscheidungen, der nicht delegiert werden kann. Nicht abgetreten werden können solche Beschlüsse, die aus besonderer Verantwortung für die Gesamtpolitik getroffen werden und der Kenntnis des politischen Gesamtzusammenhangs bedürfen. Sie beziehen sich auf Maßnahmen der Planung, Organisation, Koordination und Information [2]. Landesverfassung, Geschäftsordnung der Landesregierung und Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien heben die auf Koordination zielende Führungsfunktion der Landesregierung hervor.

---

1) Kap. II Abschn. 6 § 43 Satz 3 GGO NW

2) P. Meyer (Die Verwaltungsorganisation, Göttingen 1962, S. 21) greift das formelhafte Wort POSDCORB auf: 1. Planning bezeichnet die allgemeine Ausarbeitung der in Angriff zu nehmenden Dinge und die dazu anzuwendenden Methoden; 2. Organizing ist die Aufbauorganisation, durch die Arbeitsteilungen festgelegt werden; 3. Staffing ist das Aufstellen und die Ausbildung des Arbeitsstabes; 4. Directing meint die Führungstätigkeit durch das Treffen von Entscheidungen und ihre Umsetzung in allgemeine Verordnungen und Anweisungen; 5. COordinating bezeichnet die in den inneren Zusammenhang zu bringenden verschiedenartigen Arbeitsteile; 6. Reporting ist die Unterrichtung der Stellen, denen der leitende Beamte verantwortlich ist; 7. Budgeting ist alles, was mit der finanziellen Planung, dem Rechnungswesen und der Kontrolle zusammenhängt; vgl. auch E. Laux: Planung als Führungsmittel der Verwaltung, in: Politik und Verwaltung, H. 5, Baden-Baden 1967, S. 15. In einem auf die Ministerialverwaltung abgestellten verwaltungs-wissenschaftlichen Ansatz werden zehn Führungsfunktionen genannt: 1. Zielfindung (Problemerkenntnis), 2. Setzen von Zielen (sachlich durch Aufgaben und zeitlich durch Prioritäten), 3. Lenken der Zielverwirklichung, 4. Rechenschaftlegen, 5. Kooperation im größeren Verbund (Regierung, föderales System, Bund). 6. Personalführung, 7. Organisation, 8. Bereitstellen von Finanz- und Sachmitteln, 9. Repräsentation und 10. öffentlichkeitsarbeit (vgl. E. Laux: Gutachten zur Führungsorganisation der Baubehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Düsseldorf 1971, zit. bei F. Wagener: Die Organisation der Führung in Ministerien, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 59 f.).

Die einzelnen Leitungstechniken werden institutionell nicht festgelegt [1]. Der Landesregierung und dem verantwortlichen Regierungschef ist es überlassen, wie, in welchem Rahmen und mit welchen Mitteln innerhalb der gesetzlichen Normen die institutionell abgesicherte Führungsfunktion erfüllt wird.

1.4 DAS LANDESORGANISATIONSGESETZ

Wer die Organisationsgewalt im Regierungsbereich hat, entscheidet über die institutionelle Ausgestaltung des politischen Systems. Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen legt - im Unterschied zu anderen Landesverfassungen - weder die Zahl der Ministerien fest noch ist die Abgrenzung der Geschäftsbereiche an die Zustimmung des Landtags gebunden [2]. Der Verfassungsgeber hat sich für eine bewegliche Regierungsorganisation entschieden, die eine Anpassung an politische und/oder verwaltungsmäßige Bedingung durch "Organisationsakte der Exekutive" ermöglicht [3]. Die Landesverfassung fixiert allerdings für die Organisation der Landesverwaltung einen Gesetzesvorbehalt [4].

---

1) Etwa im Sinn von bestimmten Management-Techniken (vgl. dazu E. Laux: Führungsorganisation in Großverwaltungen der öffentlichen Hand, in: Produktiv führen und verwalten, Stuttgart 1971, S. 131 ff.).

2) Die bayerische Verfassung legt in Art. 49 die Zahl der Staatsministerien fest. In Baden-Württemberg ist der Beschluß der Landesregierung über die Aufteilung der Geschäftsbereiche gem. Art. 45 Satz 3 LVerf BW an die Zustimmung des Landtags gebunden. In Bremen ist gem. Art. 107 der Verfassung die Zahl der Senatoren festgeschrieben.

3) E.-W. Böckenförde: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964, S. 192

4) Ein solcher Vorbehalt existiert ebenso in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Saarland und Schleswig-Holstein. Damit unterscheidet sich diese Regelung wesentlich von der in Art. 86 GG für die Bundesregierung geltenden Bestimmung, die die Organisationsgewalt (soweit nicht abweichende gesetzliche Regelungen bestehen) in die Hände der Exekutive legt.

Das Landesorganisationsgesetz ist Ausführungsgesetz zu Artikel 77 der Landesverfassung. Es sichert institutionell die herkömmlichen Strukturen der Miniserialverwaltung. Ohne Rücksicht auf Ressortgrenzen erfaßt es alle Sachbereiche [1]. Kollegial-, "Kanzler"- und Ressortprinzip werden in ihm als institutionelle Elemente festgeschrieben. Die Landesbehörden sind in oberste Landesbehörden, Landesoberbehörden, Landesmittelbehörden und untere Landesbehörden hierarchisch gegliedert [2]. Das Landesorganisationsgesetz enthält keine "erschöpfende Kodifikation aller organisationsrechtlichen Bestimmungen über Behörden und Einrichtungen des Landes" [3]. Es ist nicht Landesverwaltungsgesetz mit Grundsätzen für das Verwaltungshandeln und das Verwaltungsverfahren.

Die Ministerialverwaltung ist in ihrer Tradition primär darauf angelegt, die von der politischen Führung vorgegebenen, genehmigten oder akzeptierten politischen Ziele in Rechtsnormen umzusetzen und verwaltungsmäßig durchzuführen [4]. Die planvolle Mitwirkung der Ministerialbehörde an der Aufstellung eines Konzepts politischer Zielsetzungen und Handlungsprogramme setzt nicht nur Funktionen voraus. Es kommt vor allem darauf an, daß den Ministerien Kompetenzen zugeordnet sind. Der Ressortchef als politische und zugleich administrative Spitze bedarf angesichts der Aufgabenfülle und der daraus folgernden Arbeitsteilung eines hierarchisch nachgeordneten Apparates, damit Koordination, Rationalität und Durchsetzbarkeit der Entscheidung erreicht werden" [5].

---

1) Das Gesetz gilt nicht für den Landesrechnungshof, für die Organe der Rechtspflege und für die Universitäten (vgl. Abschn. I § 1 Satz 2 LOG NW).

2) Abschn. II § 2 LOG NW

3) Handbuch der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen, hrsg. v.F. Rietdorf / B. Sigualla / F. Voss, 2. Aufl., Köln 1966, S. 21

4) Vgl. H. Ehmke: Planen ist keine Sünde, in: Die Zeit v. 10.12.1971, S. 48; N. Johnson: Die Organisation der Operational Sections, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 117

5) I. Berggreen: Die "dissenting opinion" in der Verwaltung, Berlin 1972, S. 87; ebenso P. Meyer: Die Verwaltungsorganisation, Göttingen 1962, S. 42, 133 f., 153 und 155.

Das im Landesorganisationsgesetz festgeschriebene hierarchische Prinzip dient dazu, Streit um Zuständigkeiten und Kompetenzen zu vermeiden, die Einheitlichkeit der Aktion zu wahren und richtige Entscheidungen zu erzielen [1]. Die Einheit und Geschlossenheit des Regierungsbereichs soll dadurch garantiert werden, daß neben der Dynamik des politischen Geschehens "relativ feste, bleibende, beharrende Ordnungen und in ihrer personellen Besetzung konstante Organe" in Form der Ministerialverwaltung bestehen [2].

Die Komplexität der zu bewältigenden Aufgaben und die unterschiedlichen Handlungssituationen erfordern einen hohen Grad der Arbeitsteilung, Koordination ist das "notwendige Komplement der Arbeitsteilung" [3]. Je weiter diese Arbeitsteilung geht, desto mehr wird geleitete Koordination erforderlich [4]. Doppel-, Mehrfach- oder Vielfacharbeit ist zu vermeiden, um den Regierungsbereich effizient auf seine Aufgaben und Funktionen auszurichten [5]. Die zunehmende Arbeitsteilung bedarf einer wirksamen Aufbauorganisation und einer ebenso leistungsfähigen Ablauforganisation.

2. DIE AUFBAUORGANISATION

Die institutionell-konstituierenden Elemente staatlicher Organisation und die Kompetenz der politisch verantwortlichen Akteure sind in Gesetzen und Verwaltungsvorschriften konzipiert. In dem jeweils vorgegebenen Rahmen verfügen Ministerpräsident, Ressortchefs und Landesregierung über eine Reihe konstituierender Organisationsbefugnisse im Regierungsbereich. Durch die Ausübung der ihnen

---

1) Vgl. I. Berggreen: Die "dissenting opinion" in der Verwaltung Berlin 1972, S. 81

2) K. Hesse: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 6. erg. Aufl., Karlsruhe 1973, S. 78

3) Handwörterbuch der Organisation, hrsg. v. E. Grochla, Stuttgart 1969, Sp. 893

4) Vgl. L. Gulick: Bemerkungen zur Organisationstheorie, in: Verwaltungswissenschaft, Darmstadt 1976, S. 153 ff.

5) Vgl. R. Krüger: Die Koordination von gesamtwirtschaftlicher, regionaler und lokaler Planung, Berlin 1969, S. 30 f.

vorbehaltenen Kompetenzen befinden sie u.a. über den konkreten organisqtorischen Aufbau des politisch-administrativen Systems.

Die Aufbauorganisation des Regierungsbereichs ergibt sich aus einer Analyse der Aufgabeninhalte. Sie bezieht sich generell auf die hierarchische Gliederung [1] in aufgaben- und arbeitsteilige Einheiten und hat die institutionelle Verteilung von Kompetenz und Verantwortung auf die einzelnen Instanzen zu berücksichtigen [2]. Kennzeichen dieses arbeitsteiligen und hierarchischen Aufbaus ist die rangmäßige Über- bzw. Unterordnung von Stellen. Die Stellen verfügen über eine abgegrenzte Entscheidungskompetenz. Diese Organisation nach Stellen findet ihre Entsprechung in der Verteilung von Verantwortlichkeiten [3]. Je nach ihrer rangmäßigen Plazierung im hierarchischen Gefüge lassen sich für die einzelnen Instanzen neben vertikalen auch horizontal-koordinative Zuordnungsverhältnisse unterscheiden [4].

Verschiedene Kriterien der Aufbauorganisation [5] sind für die Fragestellungen der Fallstudie von besonderer Bedeutung. Wichtig sind die Aufgabenverteilung durch Aufgabengliederung und -bündelung unter optimalen Gliederungsprinzipien, die Bildung von Untergliederungen,

---

1) P. Meyer (Die Verwaltungsorganisation, Göttingen 1962, S. 153) definiert die Verwaltungshierarchie als ein "System von in wechselseitigen Beziehungen zueinander stehenden Einzelpersonen oder Organisationseinheiten, deren Beziehungen durch die Tatsache beherrscht wird, daß jedes Individuum oder jede Organisationseinheit der hierarchischen Gewalt eines anderen Individuums oder einer anderen Organisationseinheit unterstellt ist".

2) Vgl. u.a. W. Ehlert: Zu einigen Problemen staatlicher Verwaltung im Bereich von Infrastrukturmaßnahmen, in: Politik und Ökonomie - autonome Handlungsmöglichkeiten des politischen Systems, Opladen 1975, S. 94 f.; E. Guilleaume: Das Ressortprinzip, in: Strukturwandel der modernen Regierung, Darmstadt 1967, S. 444 f.; E. Moths M. Wulf-Mathies: Des Bürgers teure Diener,Karlsruhe 1973, S. 14 f.

3) Vgl. E. Laux: Nicht-hierarchische Organisationsformen in den Ministerien, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 318 f.

4) W. Thieme (Verwaltungslehre, 2. Aufl., Köln 1967, S. 88 ff.) unterscheidet bei den vertikalen und horizontalen Zuordnungsverhältnissen hierarchische und koordinative Beziehungen.

5) Zu den verschiedenen Kriterien der Aufbauorganisation vgl. u.a. B. Becker: Die Organisation der Organisation, in: Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder, Berlin 1973, S. 84 ff.; R. Guserl: Das Harzburger Modell, Wiesbaden 1973, S. 134 ff.

zuarbeitenden Arbeitseinheiten, Dacheinheiten und/oder Stäben als Koordinations- und Leitungshilfen und die konkreten Leitungs-, Entscheidungs- und Handlungsebenen im Regierungsbereich.

2.1 DIE AUFTEILUNG DER GESCHÄFTSBEREICHE

Die Ministerialverwaltung ist zunächst einmal Hilfseinrichtung der jeweils zuständigen Ressortchefs. Sie ist zugleich auch Hilfsorgan der gesamten Regierung, wenn diese politisch rational handeln will. Ein politischer Entscheidungsträger handelt rational, wenn er "konkrete politische Ziele aus dem übergeordneten gesellschaftlichen Wertsystem so ableitet, nach Prioritäten ordnet und verfolgt, daß er seinen politischen Nutzen innerhalb der gegebenen Entscheidungsstruktur maximiert" [1].

Dabei hat er die Machterhaltungs- und Gestaltungsmaxime so gegeneinander abzuwägen, daß keine Maxime einseitig verfolgt wird [2].

Das Recht des Ministerpräsidenten zur Regierungsbildung schließt über die Person des zum Minister berufenen Politikers die Bildung von Schwerpunkten in der Regierungsarbeit ein. Das Organisationsrecht erstreckt sich auch auf die Errichtung neuer Ressorts, um für wichtig erachtete gesellschaftliche Probleme zu bewältigen [3]. Ebenso ist die Ausgliederung bestimmter Sachgebiete und fachlicher Zuständigkeit aus einem Ressort und deren Zuweisung an ein anderes Ministerium möglich [4]. Die Organisationskompetenz des Regierungs-

---

1) C. Böhret: Entscheidungshilfen für die Regierung, Opladen 1970. S. 42

2) Vgl C. Böhret: Entscheidungshilfen für die Regierung, Opladen 1970, S. 46

3) Dies trifft nur zu, wenn die Anzahl der Ressorts nicht durch die Verfassung festgelegt ist.

4) Die originäre Organisationsbefugnis erstreckt sich über die ganze Wahlperiode und findet ebenso Anwendung bei Regierungsumbildungen während der Legislaturperiode.

chefs bezieht sich nicht auf die innere Struktur der Ministerien und deren organisatorischen Unterbau [1]. Über die definitive Abgrenzung der Geschäftsbereiche und über im Zusammenhang damit auftretende Meinungsverschiedenheiten entscheidet die Landesregierung als Kollegium [2]. Die Organisationsbefugnis des Ministerpräsidenten verschiebt weder die Kompetenzen auf dem Gebiet des Haushaltsrechts noch diejenigen in der Personalpolitik.

Im Sinn einer zweckmäßigen Aufgabenerfüllung müssen die Geschäftsbereiche nach sachlichen und politischen Bedingungen ausgemessen, abgegrenzt und aufeinander abgestimmt werden [3]. Bei der Kompetenzabgrenzung und -zuteilung ist das Prinzip der Ausschließlichkeit zu berücksichtigen: "Ist eine Befugnis einer Stelle zugeteilt, so soll keine andere Stelle dieselben Rechte ausüben dürfen" [4]. Kompetenzüberschreitungen sind zu vermeiden, damit der verantwortliche Minister seiner Leitungsaufgabe gerecht werden kann. Die Anzahl der Ressorts ist so zu bemessen, daß das Kabinett als Kollegium

---

1) Diese Art der inneren Organistionsbefugnis kommt dem Ministerpräsidenten nur in seinem Ressort, der Staatskanzlei, zu (vgl. u.a. E.-W. Böckeförde: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1965, S. 139 ff.).

2) Ein bestimmter Einfluß auf die Ausübung der Organisationsgewalt geht von dem Ausschuß für Organisationsfragen aus. Dieses interministerielle, aus den Organistionsreferenten der Ressorts gebildete Gremium, strukturiert mit seinem Votum die Kabinettentscheidung zu Organisationsfragen vor. Der Ausschuß für Organisationsfragen ist in die Fallstudie einbezogen und wird gesondert analysiert; vgl. auch Abschn. III § 5 Satz 2 GO LReg NW und Kap. I Abschn. I § 1 Satz 3, 4 und 5 GGO NW.

3) Vgl. u.a. W. Heck: Grundsätze und Methoden innerbetrieblicher Organisation und Arbeitsabläufe, in: Produktiv führen und verwalten, Stuttgart 1971, S. 222 f.;
H. Ryffel: Eigenverantwortlichkeit, in: Verwaltung, Berlin 1965, S. 462 f.

4) Handwörterbuch der Organistion, hrsg. v. E. Grochla, Stuttgart 1969, Sp. 854

arbeitsfähig ist. Der mit der Regierungsbildung betraute Politiker muß generell seine Gestaltungsvorstellungen mit denen der Entscheidungsadressaten abstimmen [1]. Die politische Praxis zeigt, daß auch politisch bedingte "Sachzwänge" das Recht des Ministerpräsidenten insbesondere im Bereich personeller Entscheidungen überlagern. Bei diesen Sachzwängen handelt es sich in der Regel um partei-, koalitions- und/oder interessenpolitische Rücksichtnahmen [2]. Bei der Regierungsbildung geht es vielfach darum, divergierende politische Kräfte durch die Einbeziehung ihrer Repräsentanten in die Regierungsverantwortung zu integrieren und damit zu binden [3].

Die Bündelung vieler wichtiger Aufgaben in einem Ressort kann zur weitgehenden Verselbständigung dieses Hauses führen. Dieser ungewollte Effekt kann sich auch aus einer zu präzisen Ressortabgrenzung ergeben. Der Einfluß des Regierungschefs auf die Gesamtpolitik wird durch solche Verselbständigungstendenzen nicht unerheblich vermindert. Um sich nicht selbst in ihrer Entscheidungsfreiheit zu binden, neigen erfolgreiche Regierungschefs häufig dazu, die Zuständigkeiten der Regierungsämter nur ungenau zu umschreiben. Damit werden die Ressortchefs gezwungen, die Regierungsspitze "um Vermittlung zu bitten" [4].

Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen umfaßt insgesamt zehn Geschäftsbereiche [5]. Oberste Landesbehörden sind der Ministerpräsident, der Innenminister, der Finanzminister, der Minister für

---

1) Vgl. C. Böhret: Die Entscheidungshilfen für die Regierung, Opladen 1970, S. 48 f.

2) Vgl. K. Sontheimer: Die Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 3. überarb. Aufl., München 1973, S. 162 f.

3) Vgl. u.a. die aufschlußreiche Fallstudie von J. Domes: Mehrheitsfraktion und Bundesregierung, Köln/Opladen 1964.

4) A. Morkel: Die Reform des Kabinetts, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 43/70, S. 7

5) Bekanntmachung der Geschäftsbereiche der obersten Landesbehörden vom 8.1.1963 (GV NW S. 7), zuletzt geändert durch Bekanntmachung des Ministerpräsidenten vom 8.10.1971 (NW S. 334).

Bundesangelegenheiten, der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales, der Kultusminister, der Minister für Wissenschaft und Forschung und der Justizminister. Die Bezeichnung der Ressorts läßt erkennen, daß es Ministerien mit weitgehend homogener und solche mit überwiegend heterogener Aufgabenstellung gibt. Übergeordneter Gesichtspunkt der Abgrenzung von Geschäftsbereichen ist die Zusammenfassung sachlich zusammenhängender Aufgaben [1]. Zur Durchsetzung einer einheitlichen Regierungspolitik bedarf es einer Aufgabensynthese. Sie ist von der Gesamtregierung durch Koordination zu erbringen. Die Schwerpunkte der Regierungs- und Verwaltungsarbeit liegen in Nordrhein-Westfalen auf Landesebene im Innenministerium, im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr, im Finanzministerium, im Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, im Kultusministerium und im Ministerium für Wissenschaft und Forschung.

Die Sonderstellung des Ministers für Bundesangelegenheiten ist organisatorisch und sachlich begründet. Der Minister für Bundesangelegenheiten ressortiert beim Ministerpräsidenten und seiner Behörde [2]. Sein Geschäftsbereich ist sehr eng in die Staatskanzlei integriert. Sachlich kann der Minister für Bundesangelegenheiten mit allen anfallenden Bundesangelegenheiten aller Fachressorts befaßt sein. Allerdings ist er dafür nicht fachlich zuständig und kann nicht eigenverantwortlich handeln [3]. Fachlich zuständig und verantwortlich ist der Fachminister. Der Minister für Bundesangelegenheiten wird nur im Auftrag und nach fachlicher Instruktion der in der Sache zuständigen Ressortchefs und der Landesregierung tätig. Als Mitglied der Landesregierung verfügt der Minister für Bundesangelegenheiten über gleiche Rechte und Pflichten im Kabinett wie seine Ressortkollegen.

---

1) Vgl. A. Hüttl: Koordinierungsprobleme der Bundesregierung, in: Der Staat 6 (1967), S. 4 ff.

2) Entsprechend dem Hauserlaß 121 stehen das Personal und die Geschäftseinrichtungen des Ministerpräsidenten - Staatskanzlei - für die Erledigung der Aufgaben des Ministers für Bundesangelegenheiten zur Verfügung.

3) Vgl. H. Fröchling: Der Bundesrat in der Koordinierungspraxis von Bund und Ländern, Freiburg 1972, S. 162; R. Kunze: Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik, Stuttgart 1968

2.2 DIE POLITISCH-ADMINISTRATIVEN HANDLUNGSEBENEN

Die Arbeitsteilung hat in der Ministerialverwaltung eine Fülle von Handlungseinheiten entstehen lassen. Diese politisch-administrativen Instanzen müssen intra- und interministeriell zusammenwirken, wenn sie ihre Funktion als Hilfsorgan der gesamten Regierung erfüllen sollen. In den Ressorts werden Minister, Staatssekretär(e), Abteilungsleiter, Gruppenleiter und Referenten zur Verwaltungshierarchie gezählt [1]. Die Gestaltung des politisch-administrativen Leitungsprozesses entspricht der hierarchisch geordneten Aufbauorganisation. Die Referentenebene stellt die intraministerielle Grundorganisationseinheit dar. Gruppenleiter und Abteilungsleiter sind der Leitungszwischenschicht zuzuordnen. Minister und Staatsskretär(e) bilden als Behördenleiter die eigentliche politisch-administrative Leitungs- und Handlungsebene. Diese Form der Leitung wird dadurch charakterisiert, daß verschiedene, in hierarchischer Beziehung zueinander stehende Instanzen die Leitungsaufgaben wahrnehmen. Der Umfang der Leitungs- und Handlungsbefugnis orientiert sich an der Abgrenzung des Aufgabenbereichs und an der Ranghöhe der Instanz im Gesamtleitungssystem. Die Art der Aufgabenerfüllung bleibt offen und wird dem direkten oder indirekten Eingriff der vorgesetzen Instanzen überlassen [2].

Alle Geschäftsbereiche der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen sind hierarchisch in Abteilungen und Referate gegliedert. Die Referate sind wiederum in der Regel zu Gruppen zusammenge-

---

1) Die Sachbearbeiter bilden die unterste Stufe des formalen hierarchischen Verwaltungsaufbaus. Sie haben allerdings keine Leitungsaufgaben wahrzunehmen, obwohl bei ihnen noch eine Bündelung von Aufgabenwahrnehmung, Kompetenzen und Verantwortung festgestellt werden kann. Persönliche Referenten, Sonderreferenten, Pressereferenten u.ä. sind über ihre Vorgesetzten in das hierarchische Ordnungssystem einbezogen (vgl. E. Laux: Nicht-hierarchische Organisationsformen in den Ministerien, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 319).

2) Wesentliche Merkmale der Leitungs- und Handlungsbefugnis sind Entscheidungskompetenz und Willensdurchsetzung (vgl. Handwörterbuch der Organisation, hrsg. v. E. Grochla, Stuttgart 1969, Sp. 929).

faßt [1]. Tragende Einheit im organisatorischen Aufbau des Ministeriums ist das Referat [2]. Nach oben laufen die Abteilungen beim Staatssekretär (im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr bei den Staatssekretären) zusammen. Der Staatssekretär ist der oberste leitende Beamte des Ministeriums. Als ständiger Vertreter des Ministers leitet er die Geschäfte des Ressorts [3]. Die Abteilungen, Gruppen und Referate sind "organisatorisch abgegrenzte Arbeitsgebiete weisungsabhängiger Beamter" [4]. Juristisch sind die einzelnen Instanzen keine Teilorgane, die eigenständige Entscheidungen treffen. Die Entscheidungsgewalt im Ressort ist de jure beim Minister konzentriert [5].

Hinsichtlich der Binnenteilung in Abteilungen, Gruppen und Referate weisen die Ressorts weitgehende Unterschiede auf (Tabelle 1). Nach den Organisations- und/oder Geschäftsverteilungsplänen [6] bestehen in den zehn Geschäftsbereichen der Landesregie-

---

1) Dies gilt weder für die dem Ministerpräsidenten zugeordnete Staatskanzlei noch für den Geschäftsbereich des Ministers für Bundesangelegenheiten (vgl. Kap. I Abschn. 2 § 4 Satz 1 GGO NW).

2) Vgl. Kap. I Abschn. 2 § 4 Satz 2 GGO NW

3) Die Vertretung des Ministers in der Landesregierung, gegenüber dem Landtag und bei der Unterzeichnung von Gesetzen und Rechtsverordnungen richtet sich nach der GGO LReg NW und nach der GGO NW (vgl. Kap. I Abschn. 2 § 3 Satz 1 GGO NW).

4) E.-W. Böckenförde: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964, S. 212

5) Die Praxis macht demgegenüber oft deutlich, daß die Bürokratie die Entscheidungsgewalt durch die von ihr erarbeiteten Entscheidungsvorschläge faktisch ausübt.

6) Für den Ministerpräsidenten gem. Organisationsplan v. 15.4.73 und Hauserlaß Nr. 121; für den Innenminister gem. Organisationsplan v. 2.11.72; für den Finanzminister gem. Organisationsplan v. 1.1.73; für den Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr gem. Organisationsplan v. 1.10.72; für den Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten gem. Organisationsplan v. 15.11.73 und Geschäftsverteilungsplan v. 20.2.74; für den Minister für Bundesangelegenheiten gem. Organisationsplan v. 15.4.73 und Hauserlaß Nr. 121; für den Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales gem. Organisationsplan v. 15.1.73; für den Kultusminister gem. Organisationsplan v. 1.8.73; für den Minister für Wissenschaft und Forschung gem. Organisationsplan v. 1.2.74; für den Justizminister gem. Organisationsplan v. 1.6.73.

rung insgesamt 50 Abteilungen. Diesen Abteilungen sind 129 Gruppen mit 637 Referaten nachgeordnet. Die Zahl der Abteilungen differiert zwischen 4 und 8 in den einzelnen Ressorts [1]. Das Innenministerium weist mit 8 Abteilungen, 24 Gruppen und 93 Referaten die höchste Zahl der organisatorischen Untergliederungen auf [2]. Ihm folgt mit 7 Abteilungen, 20 Gruppen und 94 Referaten das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr. Die geringste Zahl von je 4 Abteilungen mit jeweils 10 Gruppen ist zum einen dem Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und zum anderen dem Justizministerium unterstellt. Auf den Geschäftsbereich des Landwirtschaftsministers (MELF) entfallen insgesamt 61, auf den des Justizministers nur 52 Referate.

Die unterschiedliche Gewichtung der Aufgabenverteilung im Regierungsbereich drückt sich in der Zahl der Fachabteilungen aus (Tabelle 2). Über jeweils 3 Abteilungen verfügen das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und das Justizministerium. Der Geschäftsbereich des Innenministers ist in 7 Fachabteilungen gegliedert. Bei den Gruppen variiert die Zahl zwischen 7 und 21. Die Anzahl der in den Fachabteilungen der Ministerien zusammengefaßten Referate schwankt zwischen 36 (im Justizministerium) und 80 (im Innenministerium) [3]. Über die meisten Fachab-

---

1) Gem. Hauserlaß des MP Nr. 121 kann sich der Minister für Bundesangelegenheiten, der in Personalunion auch Chef der Staatskanzlei ist, zur Erledigung seiner Aufgaben der Staatskanzlei bedienen. Aus diesem Grund ist eine deutliche Trennung der Organisation beider Geschäftsbereiche nicht möglich. Bei dem angeführten Größenvergleich ist der Geschäftsbereich des Ministers für Bundesangelegenheiten (2 Abt., 4 Grp. und 19 Referate) ebenso wie der Geschäftsbereich des MP (3 Abt., 2 Grp. und 24 Referate) nicht berücksichtigt worden.

2) Die genaue Zahl der Referate der Abt VII (Verfassungsschutz) des Innenministeriums ist aus Gründen der Geheimhaltung im Organisationsplan nicht ausgewiesen. Die hier angegebene Gesamtzahl der Referate muß entsprechend aufgerundet werden.

3) Vgl. Anm. 2)

teilungen verfügen das Innenministerium, das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr, das Finanzministerium und das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales. Dieses Bild verschiebt sich allerdings bei einem Vergleich der den Fachabteilungen nachgeordneten Referate. Hier rangiert der Kultusminister mit 64 Referaten deutlich vor dem Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales, dem 54 Referate unterstellt sind. Die Prioritätenliste stellt sich in anderer Weise dar, wenn man die Fachabteilungen und Referate des Bildungsbereichs (Kultusministerium und Ministerium für Wissenschaft und Forschung) zusammenfaßt. Beide Ressorts zusammen verfügen über 8 Abteilungen mit 20 Gruppen und insgesamt 112 Referaten. Sie sind damit in ihrer Aufbauorganisation umfänglicher als das Innenministerium und das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr.

Im Unterschied zu den spezifischen Fachaufgaben werden als Querschnittsaufgaben vor allem das Finanz-, das Personal- und das Organisationswesen bezeichnet [1]. Als Abteilungen mit Querschnittscharakter gelten insbesondere die in den Organisations- und Geschäftsverteilungsplänen ausgewiesenen Zentralabteilungen. Hinzuzurechnen sind auch solche Abteilungen, die neben den typischen Funktionen auf den Gebieten des Personal-, Organisations-, Haushalts- und internen Verwaltungswesens noch andere (Fach-) Aufgaben wahrnehmen [2]. Die Zahl der Abteilungen mit Querschnittscharakter ist in allen Ressorts der Landesregierung annähernd gleich (Tabelle 3).

---

1) Vgl. H.v.Heppe/U. Becker: Zweckvorstellungen und Organisationsformen, in: Verwaltung, Berlin 1965, S. 98

2) Dies trifft u.a. für die in der Staatskanzlei ressortierte raumordnende Landesplanung zu. Vgl. auch J. Kölble: Die Organisation der Führungszwischenschicht, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S, 172

2.3 DAS REFERAT ALS BASISEINHEIT

Die Aufgabenbereiche der einzelnen Referate sind in den Ressorts nach unterschiedlichen Kriterien definiert. Generell lassen sich in der Aufbauorganisation Kleinstreferate, Kleinreferate und Großreferate [1] unterscheiden. Die Entscheidung für eine Referatform hängt davon ab, ob es sich um eine eng abgegrenzte Spezialaufgabe mit hohem Schwierigkeitsgrad oder ob es sich um Einzelaufgaben handelt, die nicht weiter aufgeteilt werden können.

Neben den Fachreferaten gibt es in der Aufbauorganisation Ministerbüros, Planungsreferate und Referate für Öffentlichkeitsarbeit. Hinzu kommen jene ministeriellen Basiseinheiten, die mit Personal-, Haushalts-, Rechts- und Organisationsfragen befaßt sind. Sie bilden als Ganzes den Bereich, der mit dem Begriff "Querschnittsaufgaben" gekennzeichnet wird. Insbesondere dieser Gruppe von Referaten kommt innerhalb der Ministerialorganisation eine Sonderstellung zu. Es gibt kaum eine Problemstellung, die nicht an organisatorische, personelle oder haushaltsrechtliche Maßnahmen gebunden ist [2]. Die Referate, die ausschließlich Querschnittsaufgaben wahrnehmen, haben nahezu in allen Angelegenheiten ein Mitspracherecht.

Referenten mit ausgesprochenen Querschnittsaufgaben sind der Organisationsreferent und der Ministerialbürodirektor. Beide Referenten sind in jedem Ressort zu bestellen [3]. Der Organisationsreferent wird mit allen Organisationsangelegenheiten des Ministeriums befaßt. Er ermittelt auch den Stellenplan. Seine dienstliche Beteiligung erstreckt sich auf alle Maßnahmen, die sich

---

1) Vgl. H. Karehnke: Zur Einteilung in Referate und andere Grundeinheiten in Bundesministerien, in: Deutsches Verwaltungsblatt 88 (1973), S. 873 f.

2) Vgl. H. Friedrich: Staatliche Verwaltung und Wissenschaft, Frankfurt 1970, S. 105 f.

3) Kap. I Abschn. 2 §§ 6 und 8 GGO NW

auf die Organisation, die Geschäftsverteilung und den allgemeinen Geschäftsgang auswirken können [1]. Die Organisationsreferenten aller Ressorts bilden den Ausschuß für Organisationsfragen [2], dem alle wichtigen Fragen der Aufbau- und Ablauforganisation im Regierungsbereich unterbreitet werden [3]. Für den gesamten inneren Dienst ist in jedem Ministerium der Ministerialbürodirektor verantwortlich [4]. Die benannten Ministerialbürodirektoren bilden allerdings keine interministerielle Arbeitseinheit.

Federführung bedeutet das Recht zur Erarbeitung bestimmender Richtlinien. Die verfassungsrechtlich verankerte Entscheidungsfunktion der politischen Instanzen darf durch diese Richtlinien nicht tangiert werden. Der in einer Angelegenheit federführende Referent ist nicht ausschließlich für die Behandlung der Ressortinteressen zuständig. Er ist ebenso verantwortlich für die Berücksichtigung der Interessen fachlich tangierter Ministerien [5]. Dem federführenden Referenten ist es überlassen, von sich aus das Vorhandensein solcher Interessen zu prüfen. Im Bedarfsfall muß er die Angelegenheiten mit den zu beteiligenden Ressorts rechtzeitig und ausreichend erörtern [6]. Eine gewisse querschnittorientierte Aufgabenstellung kommt den Referenten zu, die in den Organisations- und Geschäftsverteilungsplänen als Kabinetts-, Landtags- und Bundesratsreferenten ausgewiesen sind. Diesen Beamten ist die geschäftsmäßige Vorbereitung der entsprechenden Sitzungen des Gremiums, für das sie zuständig sind, verantwortlich übertragen [7]. In der Sache sollen sie nur dann tätig werden,

---

1) Ferner kann er jederzeit Feststellungen zur Durchführung seiner Aufgaben treffen, wenn er zuvor den zuständigen Abteilungsleiter unterrichtet (vgl. Kap. I Abschn. 2 § 6 Satz 2 und 3 GGO NW).

2) Dazu III. 3.1 Der Ausschuß für Organisationsfragen.

3) Kap. I Abschn. 2 § 7 GGO NW

4) Kap. I Abschn. 2 § 8 Satz 2 GGO NW

5) Vgl. A. Hüttl: Verwaltung gestern, heute, morgen, in: DöV 18 (1965), S. 409 f.

6) Kap. II Abschn. 5 § 31 Satz 4 GGO NW

7) Kap. II Abschn. 6 Tit. 1 §§ 42, 45 und 46 GGO NW

wenn keine andere Zuständigkeit gegeben ist [1]. Kabinetts-, Landtags- und Bundesratsreferenten können durchaus weitere Querschnitt- und/oder Fachaufgaben wahrnehmen.

Das Fachreferat hat eine Fülle unterschiedlichster Aufgaben und Funktionen im Regierungsbereich. Diese erschöpfen sich nicht allein in der Umsetzung von Einzelvorhaben in Maßmahmen legislativer und/oder administrativer Art [2]. Das Fachreferat ist in den Prozeß der Zielfindung, in die Entwicklung von Programmen und in die Durchführungsplanung eingeschaltet. Es ist mit der Beobachtung, der Informationsgewinnung und -verarbeitung, der Erfolgskontrolle und der Reaktion befaßt, soweit die Durchführung einer Maßnahme im Ressort erfolgt [3].

Die Folge der Aufgaben und Funktionen des Referats als Grundorganisationseinheit ist eine "Akkumulation von Fach- und Problemwissen, Routinierung von Verfahrensweisen und Lösungsmustern, Stabilisierung von Zielvorstellungen, Orientierung an einge-

---

1) Es ist Teil der Organisationsbefugnis jedes Ressortchefs, wie in seinem Geschäftsbereich die Sitzungen des Kabinetts, des Landtags und der Landtagsausschüsse, des Bundesrats und der Bundesratsausschüsse geschäftsmäßig vorbereitet werden (vgl. Kap. II Abschn. 6 Tit. 1 § 44 Satz 3, § 45 Satz 2 und § 46 Satz 3 GGO NW).

2) Vgl. die Diskussion zu N. Johnson: Die Organisation der Operational Sections, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 162.

3) H. Karehnke (Zur Einteilung in Referate und andere Grundeinheiten in Bundesministerien, in: Deutsches Verwaltungsblatt 88 (1973), S. 835) nennt 1. Fragen der Aufgabenbestimmung und ihrer Planung; 2. Fragen der personellen Besetzung und Leitungsfragen (Gliederung der hierarchischen Struktur sowie ihre Einfügung in ein Zusammenarbeitsverhältnis); 3. Festlegung der einzelnen Funktionen sowie solche des Personal- und Arbeitseinsatzes; 4. Koordinierungsaufgaben; 5. Regelung der Informationswege; 6. Überwachung der Wirtschaftlichkeit und des Erfolges sowie Inanspruchnahme der sonstigen personellen sowie sächlich-technischen Ausstattung; vgl. auch M. Lepper: Die Basiseinheit in der Organisation der Ministerien, in: Organisation der Ministerien des BUndes und der Länder, Berlin 1973, S. 130.

spielten Kontakt- und Kommunikationsnetzen" [1]. Es ist das Ziel jeder Aufbauorganisation, solche Einheiten zu schaffen, die in dem ihnen gesetzten Rahmen selbständig zu arbeiten und zu handeln vermögen [2]. Die Referate sind organisatorische Handlungsinstanzen mit einer funktional abgegrenzten Sach- und Handlungsautonomie. In ihnen findet die negative und positive Auswahl von Entscheidungsprämissen für die politische Leitung statt.

3. DIE ABLAUFORGANISATION

Die arbeitsteilige Struktur des Regierungsbereichs ist formal durch die hierarchische Aufbauorganisation festgelegt. Sie wirkt sich mittelbar auf die Arbeitsweise der Ministerialverwaltung aus. Die Qualität der Regierungsarbeit hängt neben personellen Bedingungen und organisatorischen Gegebenheiten davon ab, wie präzise die Zielvorgaben von der politisch-administrativen Leitung formuliert und von der Ministerialverwaltung verarbeitet werden. Als leistungsfähig gilt die Verwaltung nur dann, "wenn sie die jeweiligen Ziele mit dem geringsten Aufwand sachgemäß und rechtssicher erreicht" [3].

Das Ressortprinzip reicht als Organisationsmerkmal allein nicht mehr aus, um das nötige Maß an abgestimmter Zusammenarbeit zu gewährleisten [4]. Reibungsloser Verwaltungsvollzug und politisch-administrative Koordination der Ressorts sind in ein organisatorisches Verhältnis zu setzen [5]. Die intra- und interministe-

---

1) F.W. Scharpf: Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation, Opladen 1972, S. 171

2) Vgl. E. Guilleaume: Regierungslehre, in: Strukturwandel der modernen Regierung, Darmstadt 1967, S. 452 f.

3) H.-W. Canenbley: Die Zweckmäßigkeit der Verwendung von Ausschüssen in der Verwaltung, Köln 1968, S. 33

4) Vgl. R. Waterkamp: Moderne Staatsverwaltung in der pluralistischen Demokratie, in: Die Mitarbeit 17 (1968), S. 308

5) Vgl. E. Guilleaume: Das Kabinettsystem, in: Strukturwandel der modernen Regierung, Darmstadt 1967, S. 437 f.

rielle Zusammenarbeit ist in die hierarchische Längsschnittgliederung des Regierungsbereichs eingebettet. Mit der Aufgabe, koordinierend zu wirken, stellt sie sich als zeitlich befristete oder auf Dauer berechnete Querschnittgliederung in der hierarchischen Aufbau- und Ablauforganisation dar [1].

Die Ablauforganisation bezieht sich auf die tatsächliche verfahrensmäßige Bestimmung des Arbeitsprozesses im Regierungsbereich. Sie kennzeichnet, wie die Aufgabenerfüllung organisatorisch in den vorgeschriebenen und über die politisch-administrativen Handlungseinheiten laufenden Dienstweg eingebunden ist. Um die geforderte Leistung zu erbringen, muß die Arbeitsweise flexibel, funktional und kooperativ organisiert sein. Die Ablauforganisation folgt dem Grundsatz der "Kongruenz von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung" [2].

Die für die Fallstudie wichtigen Faktoren der Ablauforganisation lassen sich aus dem logischen wie zeitlichen Zusammenhang des Aufgabenerfüllungsprozesses, dem Bedarf an Hilfsmitteln und ihrem Einsatz, der Regelung des inneren Dienstbetriebes, dem Ablauf des Geschäftsganges und der rationellen Gestaltung des Entscheidungsprozesses ableiten [3]. Die Arbeitsweise wird gleichermaßen durch die institutionell vorgegebene Aufbauorganisation, durch die Verteilung und Abgrenzung der Kompetenzen und durch das vertikale wie horizontale Zusammenspiel der aufgabenorientierten Handlungsebenen bestimmt.

---

1) In dem Maß, wie bestimmte Teilaufgaben aus der Längsschnittgliederung herausgenommen und zu eigenen Einheiten zusammengefügt werden, entsteht eine Querschnittgliederung (vgl. H.v. Heppe / U. Becker: Zweckvorstellungen und Organisationsformen, in: Verwaltung, Berlin 1965, S. 93).

2) Handwörterbuch der Organisation, hrsg. v.E. Grochla, Stuttgart 1969, Sp. 852

3) Vgl. u.a. B. Becker: Die Organisation als Fachaufgabe und Probleme der Organisation, in: Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder, Berlin 1973, S. 86 f.; Handwörterbuch der Organisation, hrsg. v.E. Grochla, Stuttgart 1969, Sp. 173

3.1 DIE LEITUNGS- UND ENTSCHEIDUNGSFUNKTION

Politische Führung wird als Grundphänomen der demokratischen Ordnung anerkannt und vorausgesetzt [1]. Als Element der Ablauforganisation zielt die politische Leitungsfunktion auf die politisch verantwortliche Teilnahme an der Erfüllung einer politischen Aufgabe oder an ihrer Verknüpfung mit anderen politischen Aufgaben ab. Im Regierungsbereich wird - ähnlich wie im Wirtschaftsunternehmen - Leiten primär als das Setzen von Zielen und Prioritäten verstanden [2]. Die Funktion der Leitung besteht vor allem in der Entscheidung über Handlungsziele, in der Motivation zur Leistung und in der Koordination vieler Einzelleistungen zu einer Gesamtleistung [3].

Zur Durchsetzung ihres Leitungsanspruchs verfügen die Mitglieder der Leitungshierarchie über eine Reihe von Kompetenzen [4].

---

1) Vgl. E.U. Junker: Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, Tübingen 1965, S. 58 f.

2) Vgl. u.a. R.R. Grauhan: Modelle politischer Verwaltungsführung, in: PVS 10 (1969), S. 273 f.

3) Vgl. R. Guserl: Das Harzburger Modell, Wiesbaden 1973, S. 82 ff.; ähnlich E. Becker: Die vollziehende Gewalt nach der demokratischen Verfassung des Grundgesetzes, in: Demokratie und Verwaltung, Berlin 1972, S. 510 f.; A. Britt: Führung und Führungsmodelle, in: Industrielle Organisation 39 (1970), S. 245.

4) Kompetenz ist hier im Sinn der Organisationslehre zu verstehen. Dieser Kompetenz-Begriff beinhaltet die einem Stelleninhaber ausdrücklich zugeteilten Rechte oder Befugnisse. Er ist nicht identisch mit dem, der von verschiedenen Staatsrechtslehrern vertreten wird (vgl. dazu den Hinweis bei H. Prior: Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, Stuttgart 1968, S. 35 f.). Nach der Organisationslehre lassen sich fünf Kompetenzarten unterscheiden: 1. Entscheidungsbefugnisse (Rechte auf Treffen von Entscheidungen); 2. Anordnungsbefugnisse (Rechte auf Bestimmung des Verhaltens anderer Stellen); 3. Verpflichtungsbefugnisse (Rechte auf Verpflichtung gegenüber Dritten; 4. Verfügungsbefugnisse (Rechte auf Verfügung über Sachen und Werte); 5. Informationsbefugnisse (Rechte auf Information); vgl. Handwörterbuch der Organisation, hrsg. v. E. Grochla, Stuttgart, 1969, Sp. 852 f.

Sie haben das Recht, Weisungen zu erteilen und Anordnungen zu treffen. Sie können eine Angelegenheit an sich ziehen, Beanstandungen vorbringen und Entscheidungen aufheben. Aufgrund ihrer Fach-, Rechts- und/oder Dienstaufsicht können sie bei der Verletzung von Rechts- und Ordnungsprinzipien Sanktionen verfügen [1]. Umfang und Ausmaß dieser Kompetenzen richten sich nach dem Rang, den die jeweilige politisch-administrative Handlungsebene im Regierungsbereich einnimmt. Dem stufenförmigen Aufbau entspricht in der Regel eine hierarchisch gegliederte Kommunikation, der Dienstweg [2].

Dem Minister werden nur Eingänge von besonderer Bedeutung zugeleitet und solche, deren Vorlage er angeordnet hat. Alle Schreiben, die der Ressortchef in den Geschäftsgang gibt, sind auch dem Staatssekretär zu unterbreiten. Der Staatssekretär bestimmt, welche Eingänge ihm darüber hinaus vorzulegen sind [3]. Wenn nichts anderes verfügt ist, erhält der zuständige Abteilungsleiter die übrigen Eingänge. Über den Gruppenleiter gehen die dienstlichen Vorgänge den Referenten und Sachbearbeitern zu. Vorlagen an den Minister durchlaufen in umgekehrter Richtung den Dienstweg. Das Entscheidungsrecht des jeweils nächst höheren Vorgesetzten bleibt in diesem Arbeitsablauf unberührt [4]. Für den vertikal organisierten Kommunikationsweg gibt es keine horizontale Entsprechung in Form einer institutionalisierten Querverbindung [5]. Die Aufgabenerfüllung erfährt - wie die Praxis zeigt - auf der jeweils nächst niederen Ebene der

---

1) Vgl. M. Schoch: Werte der hierarchischen Strukturen, in: NZZ v. 12.4.1972, S. 51; W. Thieme: Verwaltungslehre, 2. Aufl., Köln 1967, S. 89 ff.

2) Vgl. H. Fayol: Allgemeine Verwaltungsprinzipien, in: Verwaltungswissenschaft, Darmstadt 1976, S. 141 f.

3) Kap. II Abschn. 1 § 12 Satz 2 GGO NW

4) Kap. I Abschn. 2 § 3 Satz 4 GGO NW

5) Es sei denn, die Beteiligung anderer Referate ist auf dem Wege der Mitzeichnung vorgeschrieben.

Hierarchie eine stärkere Konkretisierung [1].

Stehen sich verschiedenartige, aber gleichwertige Interessen gegenüber, so muß ein Ausgleich versucht werden. In dieser Interessenausgleich liegen die größten Schwierigkeiten der Leitung. Eine Abgrenzung der politisch-administrativen Handlungsebenen im Sinne einer streng geordneten Hierarchie ist ablauforganisatorisch nicht möglich. Die Begründung ergibt sich aus den unterschiedlichen Leitungsaufgaben des Ministers [2]. Zum ersten ist die politische Oberleitung des Ressorts eindeutig Sache des Ministers. Der Ressortchef wird bei dieser Aufgabe vom Staatssekretär unterstützt, der gewissermaßen das Scharnier zur Verwaltung bildet [3]. Eine weitere Leitungsaufgabe leitet sich aus der Mitgliedschaft des Ministers in der Landesregierung her. Als Regierungsmitglied ist der Ressortchef Repräsentant seines Hauses gegenüber Parlament und Öffentlichkeit [4]. Zum dritten ist der Minister Chef seines Ressorts. Die mit dieser Funktion verbundene Leitungsaufgabe bezieht sich in der Ablauforganisation nicht nur auf den Staatssekretär, sondern schließt die Abteilungsleiter in die oberste Leitungsebene ein [5].

---

1) Vgl. K. Bleicher: Zur Zentralisation und Dezentralisation von Entscheidungsaufgaben, in: Die Unternehmung 23 (1969), S. 135 f.; H. Blohm: Treffsichere Entscheidungen der Unternehmensführung durch moderne Führungstechniken, in: Produktiv führen und verwalten, Stuttgart 1971, S. 201; H. Zimmermann: Wirtschaftspolitische Beratung unter Wertabstinenz, in: Politik und Wissenschaft, München 1971, S. 516 f.

2) Eine Aufgabe kann durchaus gegeben sein, ohne daß ihre Erfüllung feststeht. Eine Funktion ist der Anteil an der Aufgabenerfüllung, der auf eine Person oder eine Personengruppe entfällt (vgl. Handwörterbuch der Organisation, hrsg. v. E. Grochla, Stuttgart 1969, Sp. 603).

3) In der Vorbereitung der Kabinettsentscheidung ist das Kollegium der Staatssekretäre, die Staatssekretärkonferenz, maßgeblich in die politische Leitung eingeschaltet (vgl. III. 3.2 Die Staatssekretärkonferenz).

4) Vgl. F. Wagener: Die Organisation der Führung der Ministerien, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 37 f.

5) Die Leitungsfunktion läßt sich aus der politischen Oberleitung, der Regierungsmitgliedschaft und Ministerverantwortlichkeit und der administrativen Oberleitung des Ressorts bestimmen (vgl. E.-W. Böckenförde: Schriftliche Bemerkungen aus verfassungsrechtlicher und verfassungspraktischer Sicht zum Referat von F. Wagener: Die Organisation der Führung in Ministerien, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 65).

Aufgabe und Funktion der Leitung gründen sich auf Entscheidungen. Unter Entscheiden wird in einem analytisch erfaßbaren Entscheidungsablauf das Wählen zwischen alternativen Möglichkeiten verstanden [1]. Im Verlauf des Entscheidungsprozesses werden Ziele aufgestellt, alternative Maßnahmen entworfen, synoptisch bewertet, ausgewählt und zur Grundlage des Handelns gemacht [2]. Die Leistungsfähigkeit der hierarchisch angeordneten Handlungsebenen ist davon abhängig, wie konkret die Zielvorgabe der jeweils höheren Entscheidungsinstanz ist [3]. Die politisch-administrative Leitung ist als "Instanz des letzten Wortes" [4] nicht in der Lage, sich alle anfallenden Wahlhandlungen vorzubehalten und das nachzuvollziehen, was von den sachorientierten Referenten als Entscheidungsmöglichkeit vorgeformt wird [5]. Um so wichtiger ist die wirksame organisatorische Verknüpfung der einzelnen Handlungs- und Entscheidungsinstanzen.

Was für die Bundesressorts gilt, trifft auch für die Länderministerien zu: Die Ministerialbehörden führen nicht mehr nur politische und(oder gesetzgeberische Entscheidungen aus [6].

---

1) Vgl. C. Böhret: Entscheidungshilfen für die Regierung, Opladen 1970, S. 17

2) Vgl. Handwörterbuch der Organisation, hrsg. v. E. Grochla, Stuttgart 1969, Sp. 476 f.

3) F. Wagener (Die Organisation der Führung in Ministerien, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 60 f.) hebt hervor, daß nicht mehr von der Setzbarkeit des Ziels durch die Richtlinienbestimmung ausgegangen werden kann. Nach Wagener gibt es keine abschließende Entscheidung der Führungsspitze, mit der man die nicht zu übersehende Zahl der Vorentscheidungen im Ministerialbereich steuern könnte.

4) Handwörterbuch der Organisation, hrsg. v. E. Grochla, Stuttgart 1969, Sp. 501 f.

5) Vgl. U. Lohmar: Wissenschaftsförderung und Politik-Beratung, Bielefeld 1968, S. 112

6) Dies wird bei der Ermessensentscheidung deutlich, wenn der Gesetzgeber die Entscheidung in einer Sachfrage nicht selbst trifft, sondern diese der Verwaltung überläßt (vgl. R. Herzog: Wandlungen in der Struktur des Verhältnisses der technokratischen Verwaltung und der politischen Führung und die Abgrenzung der beiden Funktionsbereiche Verwaltung und Politik, in: Verwaltung im modernen Staat, Berlin 1970, S. 37).

Die Ressorts helfen aufgrund des spezifischen Fachwissens, über das in ihnen verfügt werden kann, Richtpunkte, Zielvorstellungen und politische Entscheidungen vorzubereiten [1]. Für die verantwortliche Ressortleitung stellt sich die Frage nach der Organisation des Entscheidungsprozesses nicht allein als Problem der Zusammenführung von (Teil-) Entscheidungen, die auf vertikal geordneten Handlungsebenen aufbereitet werden. Es bedarf ablauforganisatorischer Regelungen zur Koordination des Entscheidungsprozesses. Das hierarchische System vertikaler Abhängigkeit ist zugleich auch das der Entscheidungsfunktionen [2]. In der Ablauforganisation wird deutlich, wie unterschiedlich der Anteil der einzelnen Handlungsinstanzen an der Entscheidungsfunktion ist.

Rationale Entscheidungen bedürfen einer klaren Zielvorgabe, um optimale Lösungen zu erreichen [3]. Verantwortungs- und Entscheidungsmöglichkeiten sind von den sie implizierenden Informationen abhängig. Grundsätzlich lassen sich im Regierungsbereich programmatische und reagierende Entscheidungen voneinander trennen. Sie haben

---

1) Vgl. die Diskussion zum Referat von F. Wagener: Die Organisation der Führung in Ministerien, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 84 f.

2) Vgl. U. Lohmar: Wissenschaftsförderung und Politik-Beratung, Bielefeld 1968, S. 103 f.

3) Die Betriebswirtschaftslehre unterscheidet verschiedene Phasen der rationalen Entscheidung. Diese Merkmale können allerdings nur unter Vorbehalt auf den Regierungsbereich angewendet werden: 1. Der Soll-Ist-Vergleich macht auf das Vorliegen eines Entscheidungsproblems aufmerksam; 2. Zielvorstellungen werden formuliert und auf das Entscheidungsproblem hin präzisiert; 3. Alternativen und deren Nebenbedingungen werden aufgestellt; 4. Bewertung der Alternativen; 5. Auswahl der optimalen Alternativen; 6. Durchsetzung der Entscheidung und 7. Überwachung und Kontrolle der Entscheidungsdurchführung (vgl. H. Blohm: Treffsichere Entscheidungen der Unternehmensführung durch moderne Führungstechniken, in: Produktiv führen und verwalten, Stuttgart 1971, S. 198 f.; M. Irle: Macht und Entscheidungen in Organisationen, Frankfurt 1971, S. 47 ff.; R. Krüger: Die Koordination von gesamtwirtschaftlicher, regionaler und lokaler Planung, Berlin 1969, S. 72;
M.P. Wahl: Grundlagen eines Management-Informationssystems, Neuwied/Berlin 1969, S. 17 f.

die Form der Regel oder der Einzelfallentscheidung [1]. Beide Entscheidungsformen setzen Informationen voraus. Die Schwierigkeit besteht darin, daß die Leitungsebene oft "gar nicht geneigt ist, Informationen über den entsprechenden Problembereich aufzunehmen [2]. Weniger mangelnde Information als zu niedrige Informationsnachfrage verhindern innovative Entscheidungen. Bei der Entscheidungsfunktion kommt es auf solche Formen der Ablauforganisation an, die zur Effizienzerhöhung von Entschlüssen auf allen Leitungsinstanzen im Regierungsbereich beitragen [3].

Die Funktion der als Führungszwischenschicht bezeichneten Handlungsebenen ist es, Bindeglied zwischen Ressortleitung und Grundorganisationseinheit zu sein. Aus dem Zwang zur Integration (Koordination) und der Notwendigkeit zur Umsetzung der Entscheidungsfunktion in den politisch-administrativen Handlungsinstanzen entwickelt sich eine spezielle Form der Arbeitsteilung [4]. Sie ist

---

1) Programmatische Entscheidungen beruhen auf Zielsetzungen, die sich die Regierung selbst stellt und über deren Realisierung sie hinsichtlich der Mittel und der Reihenfolge befindet. Sie greift von sich aus Situationsbefunde auf, die sie als "Regierungsprogramm" gestalten will. Merkmale der Entscheidung sind hier das Generelle und Abstrakte, das sich in der Vielheit möglicher Entscheidungen äußert. Demgegenüber steht die reagierende Entscheidung. An die Regierung werden von außerhalb Aufgaben herangetragen, die in der Regel einmal und unvorhergesehen sind. Die Einzelfallentscheidung stellt sich meist sehr individuell und konkret. Aufgrund des bestimmten Inhalts läßt sich nur zwischen zwei Möglichkeiten wählen. Mit der Einzelfallentscheidung wird auf die Situation reagiert, die der Entscheidende selbst nicht verursacht hat. Die Einzelfallentscheidung beruht im Gegensatz zur Regel auf unüberschaubaren Einzelheiten, die sich vollständig gestalten lassen (vgl. u.a. E.U. Junker: Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, Tübingen 1965, S. 48 ff.).

2) F. Wagener: Die Organisation der Führung in Ministerien, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 61

3) Vgl. Handwörterbuch der Organisation, hrsg. v.E. Grochla, Stuttgart 1969, Sp. 501 f.

4) Vgl. U. Becker: Zur Veränderung der Struktur der Verwaltung, in: Die Verwaltung 3 (1970), S. 412 f.; E. Geib: Verwaltungseinheit, Prinzipien und Gegentendenzen, in: Verwaltung, Berlin 1965, S.160; H. Häußermann: Die administrative Organisation als Problem politischer Innovation, in: Leviathan 2 (1974), S. 249 f.; R. Höhn: Die Führung mit Zielsetzung bei Delegation von Verantwortung, in: Harzburger Hefte 12 (1969), S. 131.

durch eine nach fachlichen Gesichtspunkten funktional gegliederte Entscheidungshierarchie gekennzeichnet. Vor allem der Referent hat sich mit dem Problem auseinanderzusetzen, daß inhaltsarme Zielangaben in der Politik außerordentlich beliebt sind, "weil sie einerseits Konflikte verhüllen und andererseits später die Kontrolle der Zielrealisierung erschweren" [1].

Es ist im Regierungsbereich zwischen solchen Entscheidungen zu trennen, die der Referent selbst treffen kann (Selbstentscheidungen) und solchen, an denen er in Form "multipersonaler Arbeitsteilung" beteiligt ist [2]. Der eine Angelegenheit bearbeitende Beamte versucht, den Entscheidungshorizont und die Entscheidungsstrategie der Politiker zu antizipieren und in den einzelnen Phasen des Arbeitsprozesses zu berücksichtigen [3]. Der Referent muß seine Entscheidung bzw. seinen Entscheidungsvorschlag auf dem Hintergrund der politischen Durchsetzbarkeit und der eventuell bestehenden gesellschaftlichen Interessengegensätze zu bewerten wissen [4]. Der fachlich begründete Entscheidungsspielraum des Referenten wird dadurch gestützt, daß er als kompetenter Fachmann unmittelbar mit den Interessengruppen in Kontakt steht. Er kann so die Selektion und Gewichtung der in den Entscheidungsprozeß eingehenden Informationen beeinflussen. Als Beamter ist er jedoch dazu verpflichtet, keine eigene Politik zu verfolgen [5].

---

1) H. Flohr: Beiträge der Wissenschaft zur Rationalität der Politik, in: Politik und Wissenschaft, München 1971, S. 142

2) Vgl. K. Bleicher: Zur Zentralisierung und Dezentralisation von Entscheidungsaufgaben, in: Die Unternehmung 23 (1969), S. 129 f.

3) Vgl. N. Johnson: Die Organisation der Operational Sections, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 116; J. Kölble: Die Ministerialverwaltung im parlamentarisch-demokratischen Regierungssystem des Grundgesetzes, in: DÖV 22 (1969), S. 37

4) Vgl. E. Blankenburg / H. Treiber: Bürokraten als Politiker - Parlamentarier als Bürokraten, in: Die Verwaltung 5 (1972), S. 271

5) Vgl. I. Berggreen: Die "dissenting opinion" in der Verwaltung, Berlin 1972, S. 125 f.

Die Leitungs- und Entscheidungsfunktion der Regierung verlangt, daß eine "rationale Lösung der Entscheidungssituation mittels Verwendung problemadäquater Entscheidungshilfen unter Beachtung der Einflüsse der Entscheidungsstruktur" gefunden wird[1]. Die Ablauforganisation verknüpft eine Vielzahl einzelner Leitungs- und Entscheidungsfunktionen. Die sachliche Aufteilung von Entscheidungskomponenten auf verschiedene hierarchisch miteinander verbundene Organisationseinheiten ist Voraussetzung für eine aktive Steuerung im Regierungsbereich[2]. Es geht um den kooperativen Verbund aller Entscheidungsträger, die über Informationspotentiale und -kapazitäten verfügen.

3.2 DIE KOORDINIERUNGSFUNKTION

Koordination setzt jemanden voraus, der "gewisse Kompetenzen zu einer Zusammenführung besitzt", wenn die Handlungen verschiedener Entscheidungsträger synchronisiert werden sollen[3]. Politische Schwerpunkte und Dringlichkeit der Maßnahmekoordinierung sind ablaufwirksame Kriterien[4]. Im Regierungsbereich kann Koordination sowohl von oben als auch von unten her erfolgen. Koordination von oben wird als aktive, die von unter her entsprechend als passive Form der Abstimmung bezeichnet.

Die Abstimmung findet auf verschiedenen administrativ politischen Ebenen in unterschiedlicher Intensität statt. Wird Koordination als Element der Leitungs- und Entscheidungsfunktion verstanden, so stellt sich die Frage, durch wen, an welcher Stelle und auf welcher

---

1) C. Böhret: Entscheidungshilfen für die Regierung, Opladen 1970, S. 18 f.

2) Vgl. Handwörterbuch der Organisation, hrsg. v. E. Grochla, Stuttgart 1969, Sp. 929 und Sp. 1785 f.; H.v. Heppe / U. Becker: Zweckvorstellungen und Organisationsformen, in: Verwaltung, Berlin 1965, S. 95 f.

3) K.v.d. Groeben: Probleme der interministeriellen Koordinierung, in: Die Verwaltung 1 (1968), S. 389

4) Vgl. H.v. Heppe / U. Becker: Zweckvorstellungen und Organisationsformen, in: Verwaltung, Berlin 1965, S. 98

im Regierungsbereich die Abstimmung gemeinsamen Handelns geschieht [1]. Zu berücksichtigen ist, daß die regierungsinterne Abstimmung durch externe Koordinierung ergänzt und/oder überlagert wird [2]. Das bedeutet - nichtinstitutionell - eine Trennung der verschiedenen Koordinierungsinstanzen. Diese Abgrenzung ist allein genommen zu abstrakt. Die Einbindung der externen Koordinierungsinstrumente in die Ablauforganisation muß Berücksichtigung finden. Die gleichen Erwägungen lassen es als nicht ratsam erscheinen, die Koordinierungsinstanzen mit der Minister-, Kabinett- und Regierungschefebene abzugrenzen. Es sind andere, auf Aufgabenerledigung und weniger auf rechtlich institutionelle Zusammenhänge ausgerichtete Kriterien zu finden, um eine Unterteilung der verschiedenen Koordinationsebenen vorzunehmen [3].

Dem hierarchischen Aufbau entsprechend, vollzieht sich Koordination im Regierungsbereich zunächst einmal vertikal. Vertikale Beziehungen bestehen zwischen im Rang über- und untergeordneten Instanzen. Sie sind auf das Zustandekommen einheitlicher, auf ein bestimmtes Ziel ausgerichteter Willensbildung und Aufgabenerfüllung abgestellt. Die vertikale Abstimmung erfolgt vornehmlich im Ressortbinnenbereich. Maßgeblich orientiert sich diese Form der Abstimmung am Dienstweg.

Die zweite Hauptrichtung der Koordination verläuft horizontal. Die horizontale Koordinierung findet zwischen Instanzen gleichen Rangs und auf gleicher Stufe statt. Sie vollzieht sich zwischen verschiedenen Akteuren, aber auf gleicher Handlungsebene. Diese Form der Abstimmung wird auch als Selbstkoordinierung bezeichnet [4].

---

1) Vgl. u.a. R. Krüger: Die Koordination von gesamtwirtschaftlicher, regionaler und lokaler Planung, Berlin 1969, S. 8 ff.

2) Vgl. H. Fröchling: Der Bundesrat in der Koordinierungspraxis von Bund und Ländern, Freiburg 1972, S. 68 ff.

3) So etwa der Ansatz von H. Fröchling (Der Bundesrat in der Koordinierungspraxis von Bund und Ländern, Freiburg 1972, S.64 f.).

4) Vgl. H. Fröchling: Der Bundesrat in der Koordinierungspraxis von Bund und Ländern, Freiburg 1972, S. 68; Handwörterbuch der Organisation, hrsg. v. E. Grochla, Stuttgart 1969, Sp. 901 f.; R. Krüger: Die Koordination von gesamtwirtschaftlicher, regionaler und lokaler Planung, Berlin 1969, S. 60 ff.

Nach vertikaler und horizontaler Abstimmung läßt sich eine weitere Koordinationsbeziehung nachweisen. Sie ist als diagonale Koordination zu bezeichnen. Es handelt sich um die Abstimmung verschiedener Ebenen untereinander, sofern sachlich begründete Interdependenzen bestehen. Eine solche Koordination findet im Ressortbinnenbereich bei der Erledigung von Querschnittaufgaben statt. Wegen der Pflicht zur Einhaltung des Dienstweges hat die diagonale Abstimmung einen mehr informellen Charakter[1].

Vertikale, horizontale und diagonale Beziehungen bestimmen zweckfunktional den Einsatz der verschiedenen Koordinierungsinstrumente. Sie werden u.U. einander ergänzend mit dem Ziel optimaler Aufgabenbewältigung im Koordinierungsprozeß wirksam[2]. Die Abstimmung im Regierungsbereich vollzieht sich auf allen politisch-administrativen Ebenen vertikal, horizontal und diagonal nach unterschiedlichem Muster.

Positive und negative Koordination sind in diesem Zusammenhang als Leitbegriffe zu nennen[3].

Positive Koordination verlangt - als simultane Problemverarbeitung verstanden[4] - idealtypisch unbedingte Kooperation aller irgendwie an der Abstimmung beteiligten Akteure. Die erarbeiteten Entscheidungsalternativen werden "in den jeweiligen spezialisierten Sektoren gemeinsam zur Disposition gestellt und jeweils auch aufeinander bezogen erörtert und festgelegt"[5].

---

1) Vgl. R. Krüger: Die Koordination von gesamtwirtschaftlicher, regionaler und lokaler Planung, Berlin 1969, S. 65 f.

2) Vgl. R. Krüger: Die Koordination von gesamtwirtschaftlicher, regionaler und lokaler Planung, Berlin 1969, S. 95 f.

3) Zur umfassenden Begriffsbestimmung positiver und negativer Koordination vgl. vor allem R. Jochimsen: Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung, in: Bullentin BReg, Nr. 97 v. 16.07.1970, S. 949 ff.

4) Vgl. F.W. Scharpf: Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation, Opladen 1972, S. 189 Anm. 22

5) F.W. Scharpf: Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation, Opladen 1972, S. 174

Von negativer Koordination ist dann zu sprechen, wenn die Initiative zur Problemverarbeitung von einer jeweils spezialisierten Einheit ausgeht, inhaltlich aber auf deren Aufmerksamkeitsbereich und Aktionsraum beschränkt bleibt. Negativkoordination bedeutet in aller Regel eine "inhaltliche Reduktion der ursprünglichen Entscheidungsinitiativen" [1].

Der institutionalisierte Geschäftsgang und die hierarchische Organisation lassen die Koordinationsebenen erkennen: Referat, Gruppe und Abteilung. Aufgabe der verantwortlichen Handlungsebene ist es im idealtypischen Fall, die (Teil-) Beiträge der anderen zusammenzufügen und - soweit nötig - einander anzupassen. Fraglich ist, ob das Institut der Federführung allein ausreicht, positive Koordination zu bewirken. In der praktischen Verwaltungsarbeit zeigt sich, daß die Abteilungsgrenze die organisatorische Beschränkung für selbständige und eigenverantwortliche Abstimmung durch Referenten und Gruppenleiter ist. Die Abteilungsgrenze erweist sich als so stark, daß eine positive Koordination über diese Grenze hinweg selten ist.

Die sachliche und fachliche Aufgabenerledigung erfolgt in einem Referat eines Ministeriums. Der vorgeschriebene Geschäftsgang unterstellt, daß der zuständige Referent alle anderen Stellen hinzuzieht, deren Aufgaben- oder Zuständigkeitsbereiche betroffen werden (könnten). Das Beteiligungsmuster an der Bewältigung interdependanter Probleme intendiert eine negative Koordination [2].

---

1) F.W. Scharpf: Komplexität als Schranke politischer Planung, in : Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation, Opladen 1972, S. 175

2) F.W. Scharpf (Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation, Opladen 1972, S. 175) nennt als Beispiel die Beförderungssteuer im Zusammenhang mit dem "Leber-Plan".

Wenn es den Referenten darum geht, "den eigenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich gegen konkurrierende Unternehmungen zu verteidigen" [1], werden alle Entscheidungsalternativen abgeblockt, bei denen negative Auswirkungen für den eigenen Zuständigkeitsbereich nicht ausgeschlossen werden können. Im Verlauf dieser Negativkoordination werden Konflikte zumeist auf der Referentenebene aufgeworfen, ausgetragen und nach Möglichkeit ausgeräumt. Eine Einigung auf Referentenebene schließt weigehend das Risiko aus, daß die politische Leitung die erarbeitete Hausposition umstößt. Das Bestreben, Konflikte in der ministeriellen Grundorganisationseinheit auszutragen und Klärungen u.U. im Sinn eines 'nolite perturbare circulos meos' herbeizuführen, lassen das Referat zur wesentlichen, mit der Koordinierungsfunktion ausgestatten Handlungsinstanz werden.

Gleichwohl ist das Referat nicht die ausschließliche administrativ-politische Instanz, auf der Koordination positiver und/oder negativer Art stattfindet. Das Referat ist institutionell in zwei große Gruppen von Koordinierungsinstanzen eingebunden. Es handelt sich einmal um solche Ebenen, auf denen die verwaltungsmäßige Abstimmung aufgrund der Sachkompetenz stattfindet und zum anderen um solche, auf denen der zugewiesenen Verfahrenskompetenz entsprechend die leitungsmäßige Koordination im Sinn der Leitungs- und Entscheidungsfunktion vorgenommen wird. Die verwaltungsmäßige Abstimmung erfolgt auf der Ressortebene. Sie folgt der Aufbauorganisation und soll von oben nach unten Handlungsvollzug gewährleisten [2]. Die leitungsmäßige Abstimmung orientiert sich an der

---

1) F.W. Scharpf: Komplexität als Schranke politischer Planung, in: Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation, Opladen 1972, S. 174

2) Vgl. u.a. H. Fröchling: Der Bundesrat in der Koordinierungspraxis von Bund und Ländern, Freiburg 1972, S. 65 f.

politisch verantwortlichen Teilhabe im Regierungsbereich.

Aufgrund der verbindlichen Zuständigkeitsverteilung bezieht sich Koordinieren im Ressort vor allem auf das Festlegen von Prämissen für künftige Entscheidungen [1]. Ob das Abstimmen von Entscheidungsprämissen im Ministerium auf eine höhere Instanz getragen wird, ist von der erfolgreichen Konfliktregelung zwischen den Referaten abhängig. In jedem Fall führt das Bemühen um eine positive Koordinierung auf höherer politisch-administrativer Ebene dazu, daß ein Zusammengehen von verwaltungsinterner und politisch-leitender Instanz intendiert wird. Wenn gar die politische Leitung mit der Ressortbinnenkoordination befaßt wird, sind Entscheidungsprämisse und endgültige Entscheidung identisch.

Im Zwischen-Ressortbereich werden die spezifischen Ressortvorstellungen problemorientiert abgestimmt. Grundsätzlich wird bei dieser Abstimmung auf die Ranggleichheit der Handlungsebenen geachtet [2]. Die der Koordination zwischen den Ministerien zur Verfügung stehenden Instrumente sollen ohne den Geschäftsgang hindernde Reibungsverluste eingesetzt werden. Die mit der interministeriellen Abstimmung befaßten Beamten müssen nicht nur ihren Sachbereich kennen, sondern auch in der Lage sein, die "Arbeit und Probleme anderer Ressorts, ihrer Spezialisten und Experten zu verstehen, abzuschätzen und einzuordnen" [3]. Voraussetzung für das Greifen der Abstimmungsbemühungen ist, daß das Prinzip der Gegenseitigkeit von allen Partnern befolgt wird [4].

---

1) Vgl. N. Luhmann: Politische Planung, in: Sozialwissenschaften 17 (1966), S. 272

2) R. Kunze (Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik, Stuttgart 1968, S. 16 f.) macht darauf aufmerksam, daß zum Instrumentarium einer Koodinierungsstelle auch "ein gewisses Maß an Prestige, an Ansehen, an face value" gehören.

3) A. Zunker: Finanzplanung und Bundeshaushalt, Frankfurt/Berlin, 1972, S. 67

4) Vgl. K. König: Koordination und Regierungspolitik, Speyer 1974, MS, S 16

Koordination findet auch im Bereich der politischen Ressortleitung statt [1]. Der für seinen Geschäftsbereich verantwortliche Minister ist bei der Wahrnehmung seiner Koordinierungsfunktion auf die Unterstützung seines Staatssekretärs und ggf. auf die der Abteilungsleiter angewiesen. Die Ausdifferenzierung der öffentlichen Aufgaben und die mit der Aufgabenerfüllung einhergehende Arbeitsteilung werfen für die Leitungsinstanzen ein ohnehin schwer lösbares Problem auf: sie sind häufig nicht mehr in der Lage "aus eigenem Wissen zu bestimmen, was an konkreten Arbeitsergebnissen in den ihnen nachgeordneten Bereichen erzielt werden müßte" [2]. Ebenso schwierig ist für den Minister die richtige Einschätzung des Koordinierungsbedarfs in seinem Ressort. Dennoch müssen Minister und Staatssekretär die internen Angelegenheiten ihres Ressorts abstimmen und versuchen, die Arbeitsergebnisse ihres Hauses mit den (vor allem politischen) Vorstellungen anderer Ministerien in Einklang zu bringen.

Die Abstimmung auf Chefebene bedeutet zweierlei: Entweder ist die Koordinierung auf den nachgeordneten Handlungsebenen im Konflikt offengeblieben und die politische Leitung wird als Schlichtungsinstanz eingeschaltet, oder aber die auf politischer Ebene zu definierenden Zielsetzungen müssen von den fachlich betroffenen Ministerien konkretisiert und koordiniert werden, bevor den nachgeordneten Instanzen der Auftrag zur fachlichen Bearbeitung erteilt werden kann.

Die Geschäftsordnung der Landesregierung enthält eine allgemeine Kompetenzzuweisung an die Landesregierung zur Beratung und Beschlußfassung [3]. In diesem Sinn ist das Kabinett "nicht nur ein Arbeitsgremium, sondern auch ein Führungsorgan" [4], das die

---

1) Vgl. H. Fröchling: Der Bundesrat in der Koordinierungspraxis von Bund und Ländern, Freiburg 1972, S. 65 ff.

2) Diskussion zu N. Johnson: Die Organisation der Operational Sections, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 151

3) Kap. IV § 9 Satz 1 GO LReg NW

4) A. Morkel: Die Reform des Kabinetts, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 43/70, S. 5

Gesamtpolitik zu koordinieren und Interessengegensätze auszugleichen hat [1]. Wie die Praxis zeigt, findet Koordination auf der Kabinettebene in der Regel erst dann statt, wenn ein Streitfall gegeben ist [2]. Eine solche Streitfrage kann bereits durch die Intervention eines Referenten aufgeworfen werden. Im allgemeinen ergreift eine höhere Instanz die Initiative. Koordination ist ein tragendes Element der Leitungs- und Entscheidungsfunktion. Sie ist auf eine zweckmäßige Abgrenzung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten angewiesen. Der zielgerichtete Abstimmungsprozeß nimmt in der intra- und interministeriellen Zusammenarbeit eine hervorragende Stellung ein. Alle administrativ-politischen Handlungsebenen haben eine Koordinierungsfunktion. Diese Instanzen sind Nahtstellen, an denen über eine einheitliche Willensbildung und Willensdurchsetzung entschieden wird.

3.3 DIE FORMEN DER ZUSAMMENARBEIT

Die monokratische Arbeitsweise läßt den Ministerialbeamten "relativ selbständig arbeiten, gibt ihm eine Zuständigkeit und überträgt ihm Entscheidungen [3]. Die Beamten sind gehalten, ihr Tun nach den Kriterien der Rationalität und Zweckmäßigkeit auszurichten. Dennoch werden die Ergebnisse, die die Ministerialverwaltung zur Problemlösung anbietet, häufig eher als statisch denn als dynamisch bezeichnet. Die Gründe für eine solche Einschätzung ergeben sich aus den verschiedenen Formen intra- und interministerieller Zusammenarbeit [4].

---

1) Daß das Kabinett, wie E.-W. Böckenförde (Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964, S. 151) meint, nicht das eigentliche staatsleitende Organ ist und deshalb nur eine ausgleichende Koordinierung erreichen kann, muß angesichts der verfassungsrechtlich-instituionellen Verklammerung der Landesregierun als Kollegium bezweifelt werden.

2) Vgl. R. Jochimsen: Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung, in: Bullentin BReg, Nr. 97 v. 16.7.1970, S. 950

3) H. Prior: Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien Stuttgart 1968, S. 55

4) Vgl. u.a. K. Sontheimer: Die Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 3. überarb. Aufl., München 1973, S. 172

Die in ihrer Intensität stärker werdenden Kooperationsformen [1] setzen mit der freiwilligen und/oder pflichtgemäßen Rücksichtnahme auf von einer anderen Verwaltungseinheit wahrzunehmende Interessen ein Melde- oder Anzeigepflicht, Informationsrecht, Begutachtungsrecht und Konsultationspflicht begründen eine weitere Form der Zusammenarbeit. Es schließen sich Mitwirkungsbefugnisse an, die verfahrensrechtlich, nicht aber im Hinblick auf zu treffende Entscheidungen von Bedeutung sind. Diese Befugnisse drücken sich im Recht zur Anhörung oder in der Pflicht, sich mit anderen Verwaltungseinheiten ins Benehmen zu setzen, aus. Eine stärkere Kooperationsform leitet sich aus Antragsrechten, Einvernehmens-, Zustimmungs- und Genehmigungserfordernissen und aus Einspruchsrechten ab. Hierbei handelt es sich um entscheidungsrelevante Mitwirkungsbefugnisse. Gemeinsame Willensbildung und budgetrechtliche Kompetenzen begründen die stärksten Formen intra- und interministerieller Zusammenarbeit.

Die ressortübergreifende Kooperation findet zumeist erst nach Abschluß der hausinternen Arbeiten statt und erstreckt sich nur auf Aspekte, die den Kompetenzbereich eines anderen Ministeriums tangieren. Die interministerielle Zusammenarbeit läuft als Koordinierungsprozeß in diesem Fall in Form der Spät- und/oder Negativkoodination ab.

Formlose Zusammenarbeit [2], organisierte Zusammenarbeit [3]

---

1) Vgl. H. Schäffer: Koodination in der öffentlichen Verwaltung, Wien 1971, S. 30 ff.; ähnlich H. Albeck: Stabilisierungspolitik mit Entscheidungsmodellen, Tübingen 1969, S. 46

2) Eine geschäftsmäßige Verteilung von Aufgaben berücksichtigt nicht das evtl. bei bestimmten Problemlösungen notwendige Zusammenwirken der verschiedenen Aufgabenträger. Im Interesse der Aufgabenerfüllung finden sich u.U. die Akteure spontan zu einer freiwilligen und formlosen Kooperation zusammen. Eine solche Gruppenbildung ist meist von kurzer zeitlicher Dauer und bezieht sich auf eng begrenzte Aufgaben (vgl. Handwörterbuch der Organisation, hrsg. v. E. Grochla, Stuttgart 1969, Sp. 897).

3) Organisierte Zusammenarbeit beruht vornehmlich auf der formellen, durch eine übergeordnete Instanz initiierten Bildung von Arbeitseinheiten. Diese Gremien werden ausdrücklich zur Lösung komplexer Fragen eingesetzt (vgl. Handwörterbuch der Organisation, hrsg. v. E. Grochla, Stuttgart 1969, Sp. 897).

und pretiale Lenkung [1] sind als Formen passiver Koordination im Bereich der intra- und interministeriellen Kooperation möglich. Welche Form der Zusammenarbeit gewählt wird, hängt davon ab, ob z.B. nur Erfahrungen ausgetauscht, oder ob Entscheidungen vorbereitet oder getroffen werden sollen. Es spielt eine Rolle, ob die Aufgabe detailliert oder nur global von der politischen Leitungsinstanz vorgegeben ist, wer initiativ wird und welcher Stellenwert der Gesamtproblematik eingeräumt ist. Entscheidend ist auch, wie die handelnden Akteure die Zusammenarbeit im Sinn gemeinsamer Problembewältigung angehen. Ebenso ist zu berücksichtigen, daß Ressorts eigene Konzeptionen entwickeln und gezielt durchsetzen wollen.

Die allgemeine Verwaltungsarbeit einerseits und die politische Entscheidungsvorbereitung andererseits sind unterhalb der Leitungsinstanz ein "von Verfahrensvorschriften und Routinearbeiten bestimmter Vorgang" [2]. Die kollegiale Kooperation ist zunächst nichts anderes als die gleichzeitige und gemeinsame Tätigkeit mehrerer im Unterschied zum Handeln eines einzelnen [3].
Die Kollegialarbeit geschieht, "weil sie sachlich notwendig ist, nicht weil sie demokratischer ist" [4]. Sie stellt eine gewisse Durchbrechung des streng hierarchischen Ordnungsprinzips dar. Der Grundsatz der Kompetenzverteilung an Einzelne und deren Verantwortlichkeit für den eigenen Aufgabenbereich wird jedoch nicht

---

1) Bei der pretialen Lenkung ist es den Aufgabenträgern weitgehend selbst überlassen, ihre Teilaufgaben mit dem vorgegebenen Gesamtziel in Einklang zu bringen (vgl. Handwörterbuch der Organisation, hrsg. v. E. Grochla, Stuttgart 1969, Sp. 1324 ff.).

2) C. Böhret: Entscheidungshilfen für die Regierung, Opladen 1970, S. 57

3) Es ist fraglich, ob der Referent im Rahmen der Zusammenarbeit seine Selbständigkeit aufgeben muß und sich in der Situation befindet, "in which he had no discretion, initiative, or responsibility" (K.C. Wheare: Government gy Comittee, Oxfort 1955, S. 176).

4) H. Prior: Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, Stuttgart 1968, S. 56

aufgegeben. Die Kooperation soll sich in dem Bemühen vollziehen, "mittels der Verbindung von Charakterstärke, Kenntnis und Lebenserfahrung und der Präsentierung verschiedener Ansichten" zu ausgeglichenen und sachgerechten Lösungen zu gelangen [1].

Geht es einmal darum, Probleme fachspezifisch und zugleich arbeitsteilig anzugehen, so wird mit der kollegialen Zusammenarbeit unterhalb der politisch-administrativen Leitungs- und Entscheidungsebene eine Arbeitsvereinigung im Sinn einer geschlossenen Regierungs-(vor)-entscheidung bezweckt. Die Skala der möglichen Kooperationsformen reicht von der bloßen Unterrichtung bis hin zur Mitwirkung durch Anhören, Sich-ins-Benehmen-Setzen, Zustimmungsvorbehalt oder Federführung [2].

Das Institut der Federführung beinhaltet, daß Änderungen der Entwürfe nur im Einvernehmen mit dem Federführenden vorgenommen werden dürfen [3]. Es ist nicht auszuschließen, daß das Verfahren der Beteiligung und Mitzeichnung zu einem Wegschieben und Ausklammern von Problemen führt, weil die "Problemlösungen suboptimal an einzelnen Segmenten des Problems angesetzt werden" [4]. Mögliche Entscheidungsalternativen werden von vornherein ausgeschieden und Teilentscheidungen vorgezogen oder als gegeben vorausgesetzt, ohne daß "die Entscheidung darüber selbst zum Gegenstand politischer Konfliktaustragung und Konsensbildung" für die Leitungsebene wird [5].

---

1) I. Berggreen: Die "dissenting opinion" in der Verwaltung, Berlin 1972, S. 90

2) Vgl. u.a. F. Fonk: Die Problematik der Sonderbehörden, Köln/Berlin 1969, S. 54 ff.

3) Vgl. Kap. II Abschn. 5 § 31 Satz 4 GGO NW

4) N. Diederich: Grenzen der Planung auf Länderebene am Beispiel Berlins, in: ZParl 5 (1974), S. 220

5) F.W. Scharpf: Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation, Opladen 1972, S. 181

In diesem Sinn ist Zusammenarbeit unter Federführung als Negativkoordination zu bezeichnen. Überall dort, wo die vitalen Interessen eines Ressorts berührt werden, besteht die Tendenz, daß nur negative, nur die Eigeninteressen absichernde, nicht jedoch positiv und konzeptionell vorwärtsgerichtete Kooperation stattfindet [1]. Es stellt sich die Frage, ob die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen des Regierungshandelns durch eine Reduktion von Entscheidungsinitiativen und -alternativen nicht zwangsläufig zu einer der politischen Rationalität entgegenlaufenden Problemverdrängung führen müssen [2].

Strenger als die abstimmende Zusammenarbeit durch gegenseitige Beteiligung und die Mitwirkung anderer ist solche, die sich auf bindende Verhaltensnormen beruft [3]. Dies gilt vor allem für das Recht des Ministerpräsidenten zur Bestimmung der politischen Leitlinien [4]. Kooperation und Koordination auf dem Hintergrund der Richtlinienkompetenz haben sowohl einen nach außen als auch nach innen gerichteten funktionellen Charakter [5]. Die Befugnisse des Regierungschefs zur politischen Richtlinienbestimmung, seine Verantwortung für die Einhaltung dieser Richtlinien und sein Recht zur Geschäftsleitung der Landesregierung sind der maßgebliche Rahmen für das Tätigwerden der Staatskanzlei. Die Behörde des Ministerpräsidenten ist mit der Aufbereitung und Materialbereitstellung für

---

1) Vgl. R. Jochimsen: Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinierungssystems der Bundesregierung, in: Bullentin BReg, Nr. 97 v. 16.7.1970, S. 949 ff.; K. König: Koordination und Regierungspolitik, Speyer 1974, MS, S. 6

2) Vgl. E. Moths / M. Wulf-Mathies: Des Bürgers teure Diener, Karlsruhe 1973, S. 65

3) Vgl. R. Krüger: Die Koordination von gesamtwirtschaftlicher, regionaler und lokaler Planung, Berlin 1969, S. 113

4) Vgl. E. Menzel: Die heutige Auslegung der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers als Ausdruck der Personalisierung der Macht?, in: Die moderne Demokratie und ihr Recht, Bd. 2, Tübingen 1966, S. 882 f.

5) Vgl. E.U. Junker: Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, Tübingen 1965, S. 59 f.

die Richtlinienbestimmung befaßt [1]. Damit hat sie die Verantwortung für die Einhaltung dieser Richtlinien. Das Ressortprinzip sichert jedem Minister einen "deutlichen rechtlichen, politischen und sachlichen Vorrang gegenüber jedem Koordinierungsbemühen der Staatskanzlei" [2]. Zusammenarbeit mit und Koordination durch die Staatskanzlei setzen die Mithilfe des Ministerpräsidenten voraus, der seine Kabinettsmitglieder dazu bringen muß, eine Abstimmung durch die Staatskanzlei zuzulassen.

Für die regierungsinterne Zusammenarbeit und für die Abstimmung einer gemeinsamen Politik bedeutet das Vorhandensein eines Budgets und/oder die Verfügungsgewalt über nur begrenzte finanzielle Mittel eine starke Bindung aller politisch-administrativ handelnden Akteure [3]. Der Konflikt über politische Prioritäten ist Bestandteil der kooperativ abzustimmenden Budgetierung. Auseinandersetzungen über eine gemeinsam getragene Politik führen zum Verzicht auf Ressortegoismen. Die erzwungene freiwillige Budgetierung ist eine Kooperationsform, die man "in der Qualität der Informationsverarbeitung, nicht aber in der Rigorosität der Abstimmung bezweifeln kann" [4].

Querschnittreferate sind geeignete Einheiten, in der Zusammenarbeit koordinierend die fachliche Aufsplitterung der ressorteigenen

---

1) Vgl. H.W. Rombach: Erwägungen vom Standpunkt der Regierungspraxis, in: Die Staatskanzlei: Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise auf vergleichender Grundlage, Berlin 1967, S. 265 ff.

2) H.W. Rombach: Erwägungen vom Standpunkt der Regierungspraxis, in: Die Staatskanzlei: Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise auf vergleichender Grundlage, Berlin 1967, S. 269

3) Vgl. J. Dennert: Entwicklungshilfe geplant oder verwaltet?, Bielefeld 1968, S. 80; K. König: Koordination und Regierungspolitik, Speyer 1974, MS, S. 8; R. Krüger: Die Koordination von gesamtwirtschaftlicher, regionaler und lokaler Planung, Berlin 1969, S. 54 f.; A. Zunker: Finanzplanung und Bundeshaushalt, Frankfurt / Berlin 1973, S. 21 f.

4) K. König: Koordination und Regierungspolitik, Speyer 1974, MS, S. 9

Basiseinheiten zu kompensieren [1]. Die ablauforganisatorische Verflechtung des vertikal strukturierten Ressorts ist durch die mit Organisation, Personal- und Haushaltswesen befaßten Referate gewährleistet.

Die intra- und interministerielle Zusammenarbeit ist durch die institutionellen Bedingungen vorbestimmt. Es darf nicht übersehen werden, daß die Arbeitsteilung nicht nur unter fachlichen, sondern auch unter politischen Gesichtspunkten erfolgt [2]. Bei der Zusammenführung der Arbeitsergebnisse durch gegenseitige Kooperation sind Koordination und Ressortgröße aufeinander bezogen [3]: "In den großen Häusern arrangiert man sich unten, dagegen werden in den kleinen viele Fragen unnötig hochgespielt" [4].

Hierarchische Organisation, Weisungsbefugnis und persönliche Verantwortlichkeit sind die konstituierenden Elemente der Zusammenarbeit im Regierungsbereich [5]. Die hierarchische Ablauforganisation ist Voraussetzung für den formal ordnungsgemäßen Geschäftsgang. Sie ist die "Grundlage der Delegation von Aufgaben und Verantwortung" [6]. Die Delegation von Aufgabenerledigung auf die Referentenebene ist - wie die Praxis zeigt - nicht zwingend mit einem erhöhten Einsatz von Verantwortung durch den Referenten bei

---

1) Vgl. N. Johnson: Die Organisation der Operational Sections, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 123; G. Kirchhoff: Subventionen als Instrument der Lenkung und Koordinierung, Berlin 1973, S. 248 f.; H. Wittmann: Planung und Koordination in der obersten Bundesverwaltung, in ÖZPolitik 3 (1974), S. 197

2) Vgl. K.v.d. Groeben: Probleme der interministeriellen Koordinierung in: Die Verwaltung 1 (1968), S. 386

3) Vgl. A. Zunker: Finanzplanung und Bundeshaushalt, Frankfurt / Berlin 1972, S. 165 f.

4) Diese Feststellung von H. Prior (Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, Stuttgart 1968, S. 7) deckt sich mit dem eigenen Befragungsergebnis.

5) Vgl. F. Duppré: Politische Kontrolle, in: Verwaltung, Berlin 1965, S. 412

6) E. Benda: Politische Führung und Verwaltungsorganisation, Bonn 1968, S. 6

der Problemlösung verbunden. Das Abstoppen von Initiativen oder das Zurückhalten von Alternativen machen die im hierarchischen Organisationsprinzip liegenden Gefahren deutlich: die Überlagerung des Regierungsbereichs durch die Administration und damit die Gefährdung des Primats der Politik.

Die Ablauforganisation hat in der Zuarbeit für die politische Leitung die Funktion der Bündelung, Steuerung und Filtrierung. Die im Regierungsbereich gebildeten Organisationseinheiten dürfen in keinem Fall überdecken, daß die Entscheidung und das Vetorecht beim Vorgesetzten bzw. bei der politisch-administrativen Leitungsinstanz liegen [1]. Von der politischen Leitung gezielt eingesetzte interministerielle Arbeitseinheiten gelten als eine besonders starke Form der Mitwirkung und der kollegialen Zusammenarbeit. Als Instrumente horizontaler Koordinierung kompensieren sie die arbeitsteilige Struktur. Dadurch, daß das hierarchische Prinzip im Sinn einer funktionalen Gliederung aufgelockert wird [2], stellen interministerielle Arbeitseinheiten eine höhere Koordinationsform dar [3]. Sie sind eine institutionelle Stütze zur kooperativen Zusammenarbeit und zur Koordination der Regierungsarbeit [4].

3.4 AUSSCHÜSSE ALS KOORDINIERUNGSINSTRUMENTE

An die Ministerialverwaltung werden zur Aufgabenerfüllung qualitativ so hohe Anforderungen gestellt, daß "selbst in den Referaten häufig die Arbeitserledigung nur noch interdisziplinär" [5], also durch die

---

1) Vgl. H. Bosetzky: Das Verdrängen bürokratischer Elemente als Organisationsnotwendigkeit, in: Die Verwaltung 7 (1974), S. 26

2) Vgl. K.v.d. Groeben: Probleme der interministeriellen Koordinierung, in: Die Verwaltung 1 (1968), S. 400 f.

3) Vgl. H.v. Heppe / U. Becker: Zweckvorstellungen und Organisationsformen, in: Verwaltung, Berlin 1965, S. 102 f.

4) Vgl. F. Armbruster: Ressort-Rotationen in Großbritannien und in der Bundesrepublik Deutschland. Minister: Fachmann und Politiker, in: ZParl 3 (1972), S. 106 f.

5) Diskussion zu N. Johnson: Die Organisation der Operational Sections, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 151

Beteiligung mehrerer Handlungsinstanzen erfolgen kann. Es gehört zu den charakteristischen Merkmalen der heutigen Ministerialarbeit, daß Problemlösungen zu einem beträchtlichen Teil in Gremien erarbeitet werden, die unter verschiedensten Bezeichnungen zusammenwirken: Ausschuß, Arbeitskreis, Kommission, Konferenz, Projektgruppe etc. [1]. Diese Arbeitseinheiten sind ein "Mittel und ein Problem aller modernen Staatsverwaltungen" [2]. Man trifft sie in allen Ländern mit nur leichten Varianten an [3]. Sie sind notwendige Essentials im Regierungssystem [4].

Die Grundlagen für die ressort- und regierungsinterne Zusammenarbeit beruhen auf formalen und informalen Kontakten zwischen den Mitarbeitern der Ministerien. Kooperation und Abstimmung finden in Referentenbesprechungen, Ressortkonferenzen und ad hoc oder auf längere Dauer eingerichteten interministeriellen Ausschüssen statt[5]

---

1) Vgl. u.a. Bericht des Präsidenten des Bundesrechnungshofs vor der Deutschen Bundestag am 19.8.1958, in: BT-Drucksache III/554, S. 121; H. Friedrich: Staatliche Verwaltung und Wissenschaft, Frankfurt 1970, S. 67 ff.; H. Wittmann: Planung und Koordination in der obersten Bundesverwaltung, in: PZPolitik 3 (1974), S. 192

2) H. Prior: Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, Stuttgart 1968, S. 13

3) Vgl. P. Meyer: Die Verwaltungsorganisation, Göttingen 1962, S. 2

4) H. Prior (Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, Stuttgart 1968, S. 82) nennt für das Entstehen interministerieller Arbeitseinheiten drei Faktoren: 1. Vielfalt der Staatsaufgaben, die zur Differenzierung zwingt; 2. die Interdependenzen, die zwischen den Aufgaben bestehen; 3. die Formen der Ressortierung der öffentlichen Aufgaben; vgl. H.-W. Canenbl Die Zweckmäßigkeit der Verwendung von Ausschüssen in der Verwaltung, Köln 1968, S. 81; P. Dagtoglou: Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, Stuttgart 1960, S. 19; K.C. Wheare: Government by Comittee, Oxfort 1955, S. 253

5) Vgl. A. Hüttl: Verwaltung gestern, heute, morgen, in: DöV 18 (1965), S. 410; J.L. Meilan Gil: Rolle und Effektivität der Interministerialausschüsse für Koordinierung, Speyer 1974, MS, S. 7 f.

Die Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen enthält keine Definition für ressortüberschreitende Gremien. Sie sagt nichts über die Bildung von Arbeitseinheiten aus. Es gibt keine Bestimmungen über deren Einsetzung, deren Zielsetzung, die Regelung der Mitgliedschaft oder deren Arbeitsweise. Durch die praktische Zusammenarbeit [1] hat sich eine gewisse "Formalisierung des Geschäftsganges durch ein Mindestmaß von Regeln" herausgebildet [2].

Es gibt verwaltungsinterne und/oder gesetzliche Regelungen, die die Bildung einer ressortübergreifenden Arbeitseinheit zur Erledigung spezieller und regelungsbedürftiger Aufgaben im Regierungsbereich implizieren. Anlaß zur Einsetzung eines Gremiums kann auch die "Offenheit, das Unkonturierte eines Problems" geben [3]. Die interministerielle Zusammenarbeit erstreckt sich bei der administrativen Aufgabenbewältigung nicht nur rein formal auf die "legistische (rechtspolitische), finanzielle und personalpolitische Vereinheitlichung der Ressortmaßnahmen" [4]. Sie muß sich unter dem Gesichtspunkt einer einheitlichen Regierungspolitik materiell

---

1) Weitläufiger Schriftwechsel innerhalb des Ministeriums ist zu vermeiden. Ein Schriftwechsel ist nur dann zulässig, wenn die gebotene Gründlichkeit der Bearbeitung einen schriftlichen Meinungsaustausch erfordert (Kap. II Abschn. 2 § 14 Satz 2 GGO NW). Die Zahl der an Sitzungen außerhalb des eigenen Ministeriums teilnehmenden Referenten ist möglichst zu beschränken. Regelmäßig soll nur der federführende Referent entsandt werden (Kap. II Abschn. 6 Tit. 3 § 50 Satz 1 GGO NW).

2) E. Laux: Nicht-hierarchische Organisationsformen in den Ministerien, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 322

3) R. Schnur: Über Team und Hierarchie, in: Demokratie und Verwaltung, Berlin 1972, S. 560

4) H. Wittmann: Planung und Koordination in der obersten Bundesverwaltung, in: ÖZPolitik 3 (1974), S. 199. Wittmann charakterisiert die interministerielle Zusammenarbeit nur als formale Koordination und engt dadurch das vorhandene Abstimmungsinstrumentarium zu sehr ein.

auch auf solche Ressortvorhaben ausdehnen, die von der politischen Leitung abschließend und verantwortlich entschieden werden. Ressortübergreifende Ausschüsse werden zur Information, Meinungsbildung und fachlichen Koordination, zur Ermittlung und Untersuchung, im Planungsverfahren, als Lenkungs- und Steuerungsorgane, als Projektgruppen oder beratende und verwaltende Gremien eingesetzt [1]. Die Bildung dieser Arbeitseinheiten vollzieht sich unter unterschiedlichen Bedingungen. Im Sinn freiwilliger Koordination kann die Einsetzung auf die Initiative eines Fachreferenten zurückgehen. Der Arbeitskreis kann sich auf Einladung eines Ressortchefs zusammenfinden. Die Bildung eines Gremiums kann im Regierungsprogramm vorgesehen sein oder ein förmlicher Kabinettbeschluß ist konstituierend [2]. Förmliche Regelungen schließen nicht aus, daß die auf Zusammenarbeit angewiesenenen Akteure die Ausgestaltung der Arbeitseinheit weitgehend selbst bestimmen. Das gilt auch dann, wenn die zugewiesene Aufgabe durch einen Kabinettbeschluß oder in der Regierungsprogrammatik inhaltlich festgelegt ist.

Die in die Ausschüsse entsandten Beamten sind de jure von der Weisung ihres Ministers abhängig und eng an die Ressortpolitik gebunden. Die Entscheidungen der Arbeitseinheiten beruhen auf dem Mehrheitsprinzip oder verlangen Einstimmigkeit der Ausschußmitglieder [3]. Im Rahmen ressortübergreifender Kooperation unterhalb der politischen Leitungsebene stellen interministerielle Gremien als Kollegialorgane eine besondere Form der Arbeitsteilung dar[4]. Sie leisten einen Beitrag zur wirkungsvollen Verknüpfung des

---

1) Vgl. IV. 1. Der Versuch einer Typologie

2) Vgl. E.W. Böckenförde: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964, S. 244

3) Vgl. K.v.d. Groeben: Probleme der interministeriellen Koordinierung, in: Die Verwaltung 1 (1968), S. 392 f.; H. Wittmann: Planung und Koordination in der obersten Bundesverwaltung, in: ÖZPolitik 3 (1974), S. 195 f.

4) Vgl. H.v. Heppe / U. Becker: Zweckvorstellungen und Organisationsformen, in: Verwaltung, Berlin 1965, S. 92

arbeitsteiligen Regierungs- und Verwaltungshandelns [1]. Die instrumentale Wirkungsweise der Ausschüsse ist dadurch bestimmt, daß sie an den "Grenzflächen der Zuständigkeitsbereiche" ansetzen [2]. Interministerielle Arbeitseinheiten sind generell den Organisationseinheiten mit Hilfsfunktionen zuzurechnen [3]. Sie sind kein eigenständiger Organismus im Regierungsbereich. Die kollegiale interministerielle Zusammenarbeit durch Arbeitseinheiten kann eine aktive Koordination durch die Ressortleitung bzw. durch das Kabinett nicht ersetzen. Sie kann sie immer nur ergänzen.

Das Instrumentarium interessortmäßiger Ausschüsse bietet sich als Koordinierungsmittel sowohl für detaillierte Einzelaufträge als auch für nicht determinierte allgemeine Zielaufträge an [4]. In den Arbeitseinheiten sollen Aufgaben behandelt werden, die von einzelnen Mitarbeitern nicht gelöst werden können. Sind bei der Aufbereitung oder bei der Vorbereitung politisch-administrativer Entscheidungen Sachverhalte zu berücksichtigen, über die die Ministerialverwaltung keine ausreichende Fachkenntnis besitzt, so werden Fachleute von außerhalb der Administration in die Arbeitseinheiten berufen [5].

Interministerielle Ausschüsse sind unentbehrliche Koordinierungsmittel, wenn komplexe Aufgaben und Querschnittaufgaben zu bewältigen, unscharfe Ressortgrenzen zu überdecken, unterschiedliche Interessenstandpunkte und koalititionspolitische Gleichgewichts-

---

1) Vgl. H.-U. Derlien: Theoretische und methodische Probleme der Beurteilung organisatorischer Effizienz der öffentlichen Verwaltung, in: Die Verwaltung 7 (1974), S. 1 ff.; P. Meyer: Verwaltungsorganisation, Göttingen 1962, S. 215 f.

2) A. Hüttl: Verwaltung gestern, heute, morgen, in: DöV 18 (1965), S. 410

3) In der älteren Verwaltungswissenschaft werden sie auch als Stäbe bezeichnet (vgl. P. Meyer: Die Verwaltungsorganisation, Göttingen 1962, S. 94).

4) Vgl. H. Prior: Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, Stuttgart 1968, S. 32 f.

5) Vgl. H.-W. Canenbley: Die Zweckmäßigkeit der Verwendung von Ausschüssen in der Verwaltung, Köln 1968, S. 80 ff.

erwägungen zu berücksichtigen sind [1]. Die Gremien sollen gewährleisten, Interessen gesellschaftlich relevanter Gruppen zu sondieren und zu bündeln, um im Entscheidungsfindungsprozeß einen breiten Konsens zu erreichen. Generell sollen sie "von innen her eine Koordination der Regierungsarbeit" bewirken [2].

Der Koordination durch Ausschüsse sind Mängel immanent. Manche Arbeitseinheiten werden als Beruhigungs-, Abwürge- oder Verschleierungsausschüsse mißbraucht, wenn die politische Führung Zeit gewinnen will, um eine bestimmte Maßnahme im opportun erscheinenden Augenblick in das Bewußtsein der Öffentlichkeit zu rücken [3]. Unbestreitbare Nachteile liegen in der fehlenden Einzelverantwortung der Ausschußmitglieder, in der Weisungsgebundenheit der administrativen Akteure, in der Einseitigkeit von Spezialistenwissen und in der mangelnden Kontinuität durch Tagungsintervalle [4].

Ob und in welchem Umfang interministerielle Arbeitseinheiten materielle Koordination leisten können, hängt von der konkreten Zielvorgabe und Aufgabenzuweisung, der Plazierung im hierarchischen System, bei dem Verhandlungen eingeräumten Spielraum und eventueller Weisungsungebundenheit ab. Hinzu kommt, ob die Ausschüsse mit

---

1) Vgl. K.v.d. Groeben: Probleme der interministeriellen Koordinierung, in: Die Verwaltung 1 (1968), S. 393; R. Höhn: Teamarbeit - ihre organisatorischen und geistigen Voraussetzunger in: Harzburger Hefte 12 (1969), S. 5 ff.; M. Lepper: Teams in der öffentlichen Verwaltung, in: Die Verwaltung 5 (1972), S. 150 f.; ders.: Die Rolle und die Effektivität interministerieller Ausschüsse für die Koordination der Regierungspolitik der Bundesrepublik Deutschland, Speyer 1974, MS, S. 6

2) E.-W. Böckenförde: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964, S. 243

3) Vgl. H.-W. Canenbley: Die Zweckmäßigkeit der Verwendung von Ausschüssen in der Verwaltung, Köln 1968, S. 100

4) Vgl. E. Laux: Nicht-hierarchische Organisationsformen in den Ministerien, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 329; K.C. Wheare: Government by Comittee, Oxford 1955, S. 88 f.

Entscheidungsbefugnissen und/oder -vollmachten ausgestattet sind, wie weit die bindende Wirkung der Beschlüsse geht und ob Sanktion die Verhaltensnormen bestimmen können [1].

---

1) Vgl. G. Kirchhoff: Subventionen als Instrument der Lenkung und Koordinierung, Berlin 1973, S. 153; R. Krüger: Die Koordination von gesamtwirtschaftlicher, regionaler und lokaler Planung, Berlin 1969, S. 113

III. BESTANDSAUFNAHME

1. DIE AUSSCHOSSE IM OBERBLICK

Der Bundesstaat kennt zwei Regierungsebenen, die des Bundes und die der Länder [1]. Die verfassungsrechtlich begründete Aufgabenteilung bringt beide Regierungsebenen in ein natürliches Spannungsverhältnis zueinander [2]. Neben der konstitutionell vorgesehenen Mitwirkung der Länder an Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes [3] zwingen Wahrnehmung und Erfüllung der öffentlichen Aufgaben Bund und Länder im Sinn des kooperativen Föderalismus [4] zur abgestimmten Zusammenarbeit [5].

Der extern orientierten und weitgehend freiwilligen Koordination zwischen dem Land und dem Bund und den übrigen Bundesländern steht

---

1) Vgl. H. Fröchling: Der Bundesrat in der Koordinierungspraxis von Bund und Ländern, Freiburg 1972, S. 7 f.; K. Neunreither: Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung, Heidelberg 1959, S. 105 ff.

2) Vgl. F. Klein: Die Regelung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern im Grundgesetz, in: Der Staat 11 (1972), S. 3 ff.; H. Laufer: Der Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1974, S. 112 ff.

3) Vgl. Art. 70-82 GG (VII. Die Gesetzgebung des Bundes), Art. 30 GG und Art. 83-91 GG (VIII. Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung); P. Kistner: Die Bundesstaatsproblematik der Regierungsprogramme und -pläne, in: Regierungsprogramme und Regierungspläne, Berlin 1973, S. 70; H. Schäffer: Koordination in der öffentlichen Verwaltung, Wien 1973, S. 43 ff.; der Verwaltungsfachmann. Eine Einführung in die Staats- und Verwaltungskunde, hrsg. v. A. Rehkopp, 15. Aufl., München 1973, S. 59

4) Vgl. H. Fröchling: Der Bundesrat in der Koordinierungspraxis von Bund und Ländern, Freiburg 1972, S. 12 f.; K. Hesse: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 6. erg. Aufl., Karlsruhe 1973, S. 101 ff.

5) Vgl. K. Hesse: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 6. erg. Aufl., Karlsruhe 1973, S. 92 ff.; P. Kistner: Die Bundesstaatsproblematik der Regierungsprogramme und -pläne, Berlin 1973, S. 72 ff.

eine Fülle von Gremien zur Verfügung [1], deren Wirkungsweise abgestuft ist: Bundesrat [2], fest institutionalisierte Ministerzusammenkünfte [3], gemeinsame Bund-Länder-Einrichtungen, die mit einer eigenen Verwaltung ausgestatet sind [4] und institutionalisierte oder auch nur ad hoc eingesetzte Gremien von Fachbeamten der verschiedenen Ressorts [5]. Der Bundesrat ist ein Verfassungsorgan, das nur in letzter Instanz politisch, in den Ausschüssen zunächst jedoch wie die übrigen genannten Gremien von der Länderministerialbürokratie gesteuert wird [6]. Die Bildung von Bund-Länder- und

---

1) H. Fröchling (Der Bundesrat in der Koordinierungspraxis von Bund und Ländern, Freiburg 1972, S. 81) führt für die Selbstkoordinierung der Länder folgende Gremien auf: 1. die Ministerpräsidentenkonferenz und die Arbeitsbesprechungen der Ministerpräsidenten; 2. die Fachministerkonferenzen sowie die von ihnen eingesetzten Ausschüsse und Kommissionen; 3. Abmachungen der Länder untereinander (Staatsverträge und Verwaltungsabkommen); 4. ständige Koordinierungsinstrumente der Verwaltung; 5. gemeinsame Einrichtungen der Länder mit unterschiedlicher Rechtsqualität; 6. gemeinsame Fonds zur Finanzierung zwischenstaatlicher Aufgaben und 7. Parlamentarierkonferenzen und -arbeitskreise. U. Scheuner (Politische Koordination in der Demokratie, in: Die moderne Demokratie und ihr Recht, Bd. 2 Tübingen 1966, S. 901) hält Art. 53 Satz 3 GG ("Der Bundesrat ist von der Bundesregierung über die Führung der Geschäfte auf dem laufenden zu halten.") für ein Koordinierungsinstrument. A. Zunker (Finanzplanung und Bundeshaushalt, Frankfurt/Berlin 1972, S. 85 f.) nennt für die Abstimmung zwischen den Ländern und dem Bund den Bundesrat und seine Ausschüsse - auch wenn es sich, wie Zunker deutlich macht, verfassungsrechtlich um ein Bundesorgan handelt -, die Besprechungen des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten und die Vertretungen der Länder beim Bund. Vgl. umfassend auch die Darstellung von R. Kunze: Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik, Stuttgart 1968.

2) Vgl. H.H. Klein: Das Bundesrat-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: ZParl 5 (1974), S. 485 ff.; H. Laufer: Der Bundesrat, Bonn 1972, S. 15 ff.

3) Vgl. R. Kunze: Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik Stuttgart 1968, S. 49-73 und S. 105-126

4) Die bekanntesten Gremien sind Wissenschaftsrat und Bildungsrat. Beide Institutionen verfügen über einen unmittelbar zugeordneten Verwaltungsapparat, der nicht direkt in die Ministerialorganisation des Bundes oder eines Landes eingefügt ist.

5) Vgl. im folgenden III. 1.2 Die Bund-Länder-Arbeitseinheiten.

6) Vgl. H. Fröchling: Der Bundesrat in der Koordinierungspraxis von Bund und Ländern, Freiburg 1972, S. 25 f.; U.Scheuner: Politische Koordination in der Demokratie, in: Die moderne Demokratie und ihr Recht, Bd. 2, Tübingen 1966, S. 915 f.

Länder-Arbeitseinheiten erweist sich als notwendig, weil die Abstimmungskapazität des Bundesrates allein nicht ausreicht oder im Einzelfall überfordert wäre, um befriedigende Lösung zu erzielen.

Interministerielle Arbeitseinheiten dienen der Selbstkoordinierung im Regierungsbinnenbereich. Die der Fallstudie zugrunde liegende Gesamtzahl von 61 Interministeriellen Arbeitseinheiten setzt sich aus 12 Arbeitsgremien zusammen, die der Staatskanzlei (4) und dem Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr (8) zuzuordnen sind [1], aus 20 Ausschüssen, die einzelnen Ressorts fest zuzurechnen sind [2] und aus 29 Arbeitseinheiten, die keinem Ressort eindeutig zugewiesen werden können [3].

Anzahl und auch spezifische Aufgaben der gemeinsam vom Bund und von den Bundesländern getragenen Institutionen sind ebenso bekannt wie die verschiedenen Konferenzen auf Ministerebene [4]. Weitgehend unbekannt sind demgegenüber die Bund-Länder-Arbeitseinheiten, die auf der Ebene der Ministerialverwaltungen bestehen. Die Gesamtzahl von 227 Ausschüssen setzt sich aus drei unterschiedlich zu bewertenden Komponenten zusammen. Aufgrund der in drei Landesressorts durchgeführten schriftlichen Erhebung können 146 Bund-Länder-Arbeitseinheiten eindeutig einem Referat der Staatskanzlei (10), des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr (114) und

1) Vgl. im folgenden III. 1.1 Die Interministeriellen Arbeitseinheiten; Anl. VII/1 Aufstellung der in der Staatskanzlei ermittelten Interministeriellen Arbeitseinheiten; Anl. VIII/1 Aufstellung der im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr ermittelten Interministeriellen Arbeitseinheiten.

2) Vgl. Anl. X Weitere Interministerielle Arbeitseinheiten

3) Vgl. Anl. X Weitere Interministerielle Arbeitseinheiten

4) Die bekanntesten sind die Kultusminister-, die Innenminister- und die Justizminister-Konferenz. Zu diesen Bund-Länder-Gremien auf hoher politischer Ebene zählen auch die Konferenz des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder und der Arbeitskreis der Staats- und Senatskanzleien und des Bundeskanzleramtes (vgl. H. Fröchling: Der Bundesrat in der Koordinierungspraxis von Bund und Ländern, Freiburg 1972, S. 111 ff.). In der Definition von R. Kunze (Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik, Stuttgart 1968, S. 105) sind Länderfachministerkonferenzen die "institutionalisierten Konferenzen der Landesminister gleicher Ressorts", an denen regelmäßig der zuständige Bundesminister teilnimmt. In diesem Sinn sind die Konferenzen auch als Länder-Arbeitseinheiten zu verstehen.

des Justizministeriums (22) zugeordnet werden [1]. Weitere 37 Ausschüsse können infolge ihrer Nennung im Organisations- oder Geschäftsverteilungsplan oder aufgrund anderer Angaben als in einem Ressort verortet angesehen werden [2]. 44 Gremien sind nur ihrer Bezeichnung nach bekannt, lassen sich aber nicht eindeutig zuordnen [3].

Wenn die einheitliche Durchführung der Bundesgesetze gesichert, Referentenentwürfe des Bundes vorberaten und Grundlagen für das Verhalten der Länder im Bundesrat erarbeitet werden sollen, müssen die Länder untereinander horizontal kooperieren. Die für die Selbstkoordinierung der Bundesländer eingesetzten Gremien sind ebenso vielfältig wie die im Bereich der vertikalen Abstimmung zwischen Bund und Ländern. Die Gesamtzahl von 61 Länder-Arbeitseinheiten beruht auf verschiedenen Daten. Gemäß der schriftlichen Angaben können 27 Länder-Arbeitseinheiten formal-organisatorisch eindeutig in der Staatskanzlei (1), im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr (24) und im Justizministerium (2) verortet werden [4]. Darüberhinaus werden 7 Ausschüsse in den Organisations- und Geschäftsverteilungsplänen der Ressorts genannt, aus denen keine Erhebungsdaten vorliegen [5]. 27 Gremien sind nur ihrer fachlichen Bezeichnung nach bekannt und lassen sich nicht zuverlässig in einem Landesministerium zuordnen [6].

---

1) Vgl. III. 1.2 Die Bund.Länder-Arbeitseinheiten; Anl. VII/2 Aufstellung der in der Staatskanzlei ermittelten Bund-Länder-Arbeitseinheiten; Anl. VIII/2 Aufstellung der im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr ermittelten Bund-Länder-Arbeitseinheiten; Anl. IX/1 Aufstellung der im Justizministerium ermittelten Bund-Länder-Arbeitseinheiten

2) Vgl. Anl. XI Weitere Bund-Länder-Arbeitseinheiten

3) Von den 81 weiteren Arbeitseinheiten sind 43 als nachgeordnete Gremien ausgewiesen, 5 sind nach-nachgeordnet.

4) Vgl. III. 1.3 Die Länder-Arbeitseinheiten; Anl. VII/3 Aufstellung der in der Staatskanzlei ermittelten Länder-Arbeitseinheiten; Anl. VIII/3 Aufstellung der im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr ermittelten Länder-Arbeitseinhieten; Anl. IX/2 Aufstellung der im Justizministerium ermittelten Länder-Arbeitseinheiten.

5) Vgl. Anl. XII Weitere Länder-Arbeitseinheiten

6) Vgl. Anl. XII Weitere Länder-Arbeitseinheiten

1.1 DIE INTERMINISTERIELLEN ARBEITSEINHEITEN

Die Bedeutung ressortüberschreitender Ausschüsse als unverzichtbarer Abstimmungsinstrumente im Regierungsbinnenbereich wird deutlich, wenn man auf der Basis der ausgewählten Gremien (Tabelle 4) die Häufigkeit der Mitgliedschaft in Interministeriellen Arbeitseinheiten der Zahl der in den Ressorts vorhandenen Referate gegenüberstellt (Tabelle 5). Bei diesem Zahlenvergleich fällt auf, daß die jeweils größten Ministerien (Innenminister und Finanzminister) nur insgesamt 8mal als Mitglieder in Ausschüssen genannt werden. Demgegenüber sind der Kultusminister und der Minister für Wissenschaft und Forschung mit 19 bzw. 10 Mitgliedschaften überproportional in ressortübergreifenden Gremien vertreten. Ein noch krasseres Zahlenverhältnis ergibt sich, wenn man den Bildungs- und Wissenschaftsbereich zusammenfaßt. Hier werden 142 Referate von insgesamt 637 im Bereich der Landesregierung 29mal als Mitglieder Interministerieller Arbeitseinheiten genannt [1].

Dieser Sachverhalt läßt die Hypothese zu, daß relativ kleine Ressorts gegenüber den übrigen eine wesentliche Machtposition behaupten können. Sie müssen aufgrund der ihnen übertragenen Kompetenzen und dem sich aus der Geschäftsordnung ableitenden Beteiligungszwang an der zwischenressortmäßigen Zusammenarbeit mitwirken. Ebenso ist zu folgern, daß mangelnde Aufgabenzuweisung, -präzisierung oder -zuordnung als Organisations- und Ressortierungsprobleme zwangsläufig zu einer Fülle von Gremien und einer weitgestreuten Mitgliedschaft in Interministeriellen Arbeitseinheiten führen.

---

1) Ein Vergleich mit den im Bereich der Bundesregierung vorhandenen Interministeriellen Arbeitseinheiten führt zu einer Gesamtzahl im Verhältnis 1:10 (NW ca. 640 Referate und ca. 60 Interministerielle Arbeitseinheiten, Bund ca. 1800 Referateund ca. 175 Interministerielle Arbeitseinheiten). Vgl. hierzu die unterschiedlichen Angaben bei H. Karehnke (Reform derStruktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, in: DöV 27 (1974), S. 122) und der Arbeitsgruppe A. Morkel / R. Feldner / J. Hambrink (Erste Ergebnisse der Untersuchung über "Interministerielle Zusammenarbeit und Koordinierung der Regierungstätigkeit", Trier 1972, S. 1).

Die Interministeriellen Arbeitseinheiten der Staatskanzlei können in ihrer Wirkungsweise für den gesamten Regierungsbereich nur analysiert werden, wenn man sich die von den übrigen Ressorts abweichenden besonderen Aufgabenstellungen der Behörde des Ministerpräsidenten vergegenwärtigt [1]. Der Abteilung I (Recht und Verwaltung) sind zwei ständige [2], der Abteilung III (Ressortkoordination) eine ständige und eine ad hoc Arbeitseinheit [3] zugeordnet. In allen ermittelten Gremien sind alle Landesressorts als Mitglied vertreten. Außer den Vertretern der Ministerien gehören den Ausschüssen keine Sachverständigen - etwa von außerhalb der Ministerialorganistion - an.

Keine Angaben über bestehende Interministerielle Arbeitseinheiten liegen aus dem Bereich der Staatskanzlei vor, der nach dem Geschäftsverteilungsplan eindeutig Ressortaufgaben wahrnimmt [4]. Es ist nicht auszuschließen, daß ressortübergreifende Probleme in kurzfristig und ad hoc eingesetzten Ausschüssen aufgegriffen und geregelt werden [5]. Die in den Abteilungen I und II verankerten Gremien sind als Steuerungsinstrumente zu bezeichnen, die Entscheidungen auf- und vorbereiten. In ihrer Wirkungsweise reichen sie über reine interministerielle Abstimmungsgremien hinaus. Die Interministeriellen Arbeitseinheiten der Staatskanzlei sind keine eindeutig politisch orientierten (Vor-) Entscheidungsgremien. Es wäre aber falsch, würde man das auf den Politikbereich hin orientierte Moment völlig ausschließen, das von diesen Arbeitseinheiten ausgeht. Die unterschiedliche Wirkungsweise, wie die in der Staatskanzlei vorhandenen Ausschüsse zur ressortübergreifenden Steuerung im Regierungsbereich eingesetzt werden, ergibt sich vor allem aus der Höhe der administrativ-politischen Ebene, auf der sie tagen.

---

1) In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß die Staatskanzlei als Behörde des Regierungschefs zugleich als Sekretariat der Gesamtregierung fungiert.

2) Arbeitskreis "Frühinformation" und Staatssekretärkonferenz (Landesangelegenheiten); Anl. VII/1 Nr. 4 und Nr. 3

3) Staatssekretärkonferenz (Bundesratsangelegenheiten) und Interministerielle Arbeitsgruppe "Strukturelle Situation in NW"; Anl. VII/1 Nr. 1 und 2

4) Abteilung II Landesplanung

5) z.B. in einmaligen Besprechungen der verantwortl. Referenten.

Die Interministeriellen Arbeitseinheiten des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr [1] sind spezifisch fachbezogen. In ihrer Funktion sind sie auf die Selbstkoordinierung der Ressorts untereinander abgestellt. Diese Ausschüsse haben - im Unterschied zu denen der Staatskanzlei - keine primär und unmittelbar auf den gesamten Regierungsbereich (rück-) wirkende Steuerungsfunktion. Fünf der 8 ermittelten Ausschüsse sind dem Bereich Wirtschaft (Zentralabteilung eine Arbeitseinheit, Abteilung I Allgemeine Wirtschaftspolitik, Gewerbliche Wirtschaft 4 Gremien) zugeordnet. Die drei für den Bereich Verkehr ermittelten Arbeitseinheiten sind in der Abteilung IV Verkehrspolitik, Verkehrsplanung, öffentlicher Nahverkehr, Straßenverkehr (2 Ausschüsse) und der Abteilung V Luftfahrt, Schiffahrt, Schienen- und Rohrleitungsverkehr verankert [2]. Das Verhältnis der ständigen zu den ad hoc eingesetzten Gremien beträgt 5:3. Es überwiegen die auf Dauer zur Koordinierung konstituierten Ausschüsse.

Im Fachteil Wirtschaft sind 3 ständige Arbeitseinheiten zur interministeriellen Abstimmung vorhanden [3], 2 Ausschüsse sind explizit zeitlich befristet eingerichtet [4]. Im Bereich Verkehr sind 2 Gremien auf Dauer konzipiert [5], nur eine Interministerielle Arbeitseinheit besteht ad hoc [6]. Es ist bemerkenswert, daß zwei

---

1) Das Ministerium verfügt über 7 Abteilungen mit 94 Referaten.

2) Zum Zeitpunkt der Erhebung verfügten die Abteilungen II und III im Bereich Wirtschaft und die Abteilung VI im Bereich Verkehr weder über ständige noch über ad hoc eingerichtete Interministerielle Arbeitseinheiten.

3) Interministerieller Arbeitskreis Konjunkturpolitik (Anl. VII/1 Nr. 2), Landeskreditausschuß (Anl. VII/1 Nr. 3) und Landesbürgschafftsausschuß (Anl. VII/1 Nr. 4)

4) Interministerielle Arbeitsgruppe 3. Verkehrsflughafen NW (Anl. VII/1 Nr. 1) und Interministerielle Arbeitsgruppe Erholungsanlage und Fremdenverkehr (Anl. VII/1 Nr. 5)

5) Ständiger Koordinierungsausschuß für Straßenverkehr und Straßenbau (Anl. VII/1 Nr. 6) und Interministerieller Ausschuß für Flugplatzbereiche (Anl. VII/1 Nr. 8)

6) Interministerieller Ausschuß zur Erarbeitung eines Verkehrssicherheitsprogramms (Anl. VII/1 Nr. 7)

der ermittelten Koordinierungsgremien zu Spezialfragen eigene Unterausschüsse eingerichtet haben. Der Ständige Koordinierungsausschuß für Straßenverkehr verfügt über die zuarbeitende "Projektgruppe zur Vorbereitung verkehrslenkender und -beeinflussender Maßnahmen in rasterförmig verdichteten Autobahnnetzen" [1]. Der Interministerielle Ausschuß für Flugplatzbereiche hat mit den Unterausschüssen "Gesundheit und Akustik"[2] und "Planung und Sanierung" [3] zwei nachgeordnete Gremien zur umfassenden Aufgabenbewältigung zusätzlich gebildet [4].

Nach dem Mitgliederspiegel [5] ergeben sich für das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr in der interministeriellen Zusammenarbeit besondere Schnitt- und Verknüpfungspunkte mit dem Innenministerium, der Staatskanzlei und dem Finanzministerium. Dieser Sachverhalt bedarf im Verlauf der Untersuchung einer näheren Betrachtung. Der Zuschnitt des Wirtschaftsministeriums in seiner gegenwärtigen Form [6] und die besondere Aufgabenstellung der in ihm verorteten Interministeriellen Arbeitseinheiten bieten Anhaltspunkte für diesen Sachverhalt. Die übrigen Landesressorts sind im Vergleich zum Innenministerium, zur Staatskanzlei und zum Finanzministerium - zwar mit marginalem Abstand - weniger häufig als ständige oder zeitweilige Mitglieder genannt.

---

1) Anl. VII/1 Nr. 6

2) Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales nennt in seiner Aufstellung diese Arbeitseinheit Unterausschuß "Medien und Akustik".

3) Anl. VII/1 Nr. 8

4) Den Vorsitz im Unterausschuß "Gesundheit und Akustik" führt das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Erhebungsbogen "Interministerielle Arbeitseinheiten" Nr. 59)

5) Vgl. III. 2.3 Die Mitglieder

6) Nach der Auflösung des Ministeriums für Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten wurden einzelne Abteilungen und/oder Referate dem Geschäftsbereich des Innenministers, des Finanzministers und der Staatskanzlei zugeordnet. Aus dieser Aufgabenaufteilung ergeben sich natürliche Berührungspunkte bei der querschnittsorientierten Problembewältigung mit dem Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr.

Der Justizminister verfügt in allen Angelegenheiten, die die geltende Rechtsordnung tangieren über ein qualifiziertes Einspruchsrecht. Aus dieser verfassungsrechtlichen Prärogative leitet sich die Aufgabe des Justizministeriums ab, alle in einem Landesressort erarbeiteten Gesetzentwürfe auf ihre Rechtsförmlichkeit hin zu überprüfen [1]. Das Justizministerium arbeitet zwar in verschiedenen Interministeriellen Arbeitseinheiten mit, es ist aber in keinem Gremium federführend. Wenn es die Aufgabenstellung erfordert, wird das Ressort aufgrund seiner verantwortlichen Kompetenz in der überressortmäßigen Zusammenarbeit auf Landesebene automatisch in den normalen Geschäftsgang einbezogen und an der Problemlösung beteiligt.

1.2 DIE BUND-LÄNDER-ARBEITSEINHEITEN

Die Gesamtzahl der ermittelten Bund-Länder-Arbeitseinheiten verdeutlicht den Stellenwert, der diesen ressortüberschreitenden Gremien in der Bund-Länder-Kooperation zukommt (Tabelle 6). Die Auswertung der zurückgelaufenen Erhebungsbögen ergibt für die Staatskanzlei eine Gesamtzahl von 10 Bund-Länder-Arbeitseinheiten [2]. Von diesen 10 Ausschüssen lassen sich 9 aufgrund ihrer Aufgabenzuweisung als ständige Koordinierungseinrichtungen bezeichnen. Lediglich ein Arbeitskreis wird als ad hoc Gremium mit zeitlich befristetem Abstimmungsauftrag ausgewiesen. Geht man bei der Zuordnung des Erhebungsergebnisses rein formal vor, so sind in der Staatskanzlei nur 4 selbständige Bund-Länder-Arbeitseinheiten vorhanden, denn 6 Gremien gelten als anderen Arbeitskreisen nachgeordnet. Die organisatorische Einbindung der ermittelten Arbeitseinheiten in verschiedene Referate einerseits und die Fülle der von den nachgeordneten Gremien weiterhin gebildeten Unterausschüsse [3] andererseits, lassen es geboten erscheinen, bei dem Gesamtüberblick

---

1) Der Geschäftsverteilungs- und Organisationsplan des Justizministeriums verdeutlicht diese Aufgabenstellung.

2) Vgl. Anl. VII/2 Aufstellung der in der Staatskanzlei ermittelten Bund-Länder-Arbeitseinheiten

3) Zu bestimmten fachlichen Problemen haben z.B. 3 der ständigen nachgeordneten Arbeitseinheiten zwischen 1 und 6 Unterausschüsse gebildet.

von 10 Bund-Länder-Arbeitseinheiten in der Staatskanzlei auszugehen.

Der Abteilung I (Recht und Verwaltung) und der Abteilung III (Ressortkoordination) sind jeweils eine ständige Arbeitseinheit zuzurechnen [1]. Der Abteilung II (Landesplanung) sind insgesamt 8 Arbeitskreise zugeordnet [2]. Die überwiegende Anzahl der ermittelten Bund-Länder-Arbeitseinheiten der Staatskanzlei ist in jener Abteilung verankert, die in Form der Landesplanung eindeutig Ressortaufgaben wahrnimmt. Obwohl die Abteilungen I und III nur über wenige Bund-Länder-Arbeitseinheiten verfügen, darf daraus nicht geschlossen werden, daß die Steuerungsfunktion der Staatskanzlei keine Rolle bei der Kooperation von Bund und Ländern spielen würde.

Im Zusammenhang mit der regierungsinternen Steuerungsfunktion der Staatskanzlei muß auf die Landesvertretung beim Bund hingewiesen werden. Aufgrund ihrer Aufgabenzuweisung [3], ihrer Aufbau- und

---

1) Die Abteilung I ist zuständig für die Konferenz des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder (Anl. VII/2 Nr. 1). In der Abteilung III ist der Arbeitskreis der Staats- und Senatskanzleien und des Bundeskanzleramtes verortet (Anl. VII/2 Nr. 10).

2) Es handelt sich um die Ministerkonferenz für Raumordnung (Anl. VII/2 Nr. 6) und die ihr nachgeordneten Arbeitseinheiten: Hauptausschuß der Ministerkonferenz für Raumordnung (Anl. VII/2 Nr. 7), Verkehrsausschuß der Ministerkonferenz für Raumordnung (Anl. VII/2 Nr. 5), Strukturausschuß (Anl. VII/2 Nr. 2), Ausschuß "Rechts- und Verfahrensfragen" (Anl. VII/2 Nr. 3), Ausschuß für Umweltfragen (Anl. VII/2 Nr. 9) und Ausschuß "Daten der Raumordnung" (Anl. VII/2 Nr. 8). Die Enquete-Kommission des Bundestages für Fragen der Verfassungsreform (Anl. VII/2 Nr. 4) ist eine Sonderform der Bund-Länder-Arbeitseinheiten.

3) H. Laufer (Der Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1974, S. 102) umschreibt die Aufgabenstellung der Landesvertretung formelhaft. Er hält fest, daß die Bevollmächtigten und der ihnen nachgeordnete Verwaltungsapparat Mittler sind "zwischen Bundespolitik und jeweiliger Landespolitik, sie repräsentieren das Land in der Bundeshauptstadt, sie informieren vom Land zum Bund und umgekehrt." (vgl. auch H. Laufer / J. Wirth: Die Landesvertretungen, München 1974 und R. Kunze: Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1968).

Ablauforganisation läßt sie sich nicht ohne weiteres in das gängige Schema der Bund-Länder-Einrichtungen einordnen. Die Landesvertretung wird als besonderer Geschäftsbereich [1] innerhalb der Landesregierung ausgewiesen. Der für die Übermittlung der Bundesratsdrucksachen an die Landesregierung vorgesehene Geschäftsgang [2] stellt ablauforganisatorisch sicher, daß sowohl die Abteilung I [3] als auch die Abteilung II [4] ihrer Aufgabenzuweisung entsprechend direkt und indirekt an der Bund-Länder-Kooperation beteiligt sind. Darüber hinaus können sie ihrer steuernden Funktion gerecht werden. Die Landesvertretung beim Bund ist für die Landesregierung ein unverzichtbares Instrument bei der umfangreichen Bundesratsarbeit. Durch ihren Verwaltungsapparat und die zur Verfügung stehenden Kommunikationsmöglichkeiten trägt sie entscheidend zur koordinierten Ausgestaltung des Bund-Länder-Verhältnisses bei.

Das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr befaßt sich als Fachressort primär mit landesspezifischen Problemen. Mehr als andere Ressorts ist es über den Regierungsbinnenbereich hinaus auf die Kooperation mit den anderen staatlichen Akteuren im Bund und in den Ländern angewiesen. Das Postulat des Grundgesetzes, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und die Rechts- und Wirtschaftseinheit zu wahren [5], intendiert ablauforganisatorisch unter allen verantwortlichen Akteuren einen weitgehend abgestimmten und zugleich systematisierten Aufgabenvollzug. Die auf allen

---

1) Die Landesvertretung Nordrhein-Westfalen beim Bund ist gem. Organisationsplan vom 15.4.1973 als Gruppe mit insgesamt 7 Referaten ausgewiesen. Sie gehört zum Geschäftsbereich des Ministers für Bundesangelegenheiten, der zugleich Bevollmächtigter des Landes beim Bund ist.

2) Vgl. die ausführliche Darstellung bei H. Fröchling: Der Bundesrat in der Koordinierungspraxis von Bund und Ländern, Freiburg 1972, S. 176 ff.

3) In die Zuständigkeit des Referates I A 3 fallen u.a. die Bundesgesetzgebung und Angelegenheiten des Bundestages und des Bundesrates.

4) Die der Abteilung III übertragene Aufgabe der Ressortkoordination ist vor allem regierungsintern wirksam. Erst in zweiter Linie und indirekt erstreckt sie sich auf die Bund-Länder-Kooperation.

5) Vgl. Art. 72 Satz 2 Ziff. 3 GG

administrativ-politischen Handlungsebenen vorhandenen Bund-Länder-Arbeitseinheiten bieten sich als wirksame Instrumente an, um gleichermaßen gemeinsam berührende und unterschiedlich interpendente General- und Spezialprobleme abzustimmen.

Im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr sind 114 Bund-Länder-Arbeitseinheiten vorhanden [1]. Als ständige Gremien sind 104 Ausschüsse ausgewiesen, 16 Arbeitskreise gelten anderen Gremien als nachgeordnet. 42 dieser ständigen Bund-Länder-Arbeitseinheiten haben eigene Unterausschüsse gebildet. Die Skala dieser nachgeordneten und zuarbeitenden Ausschüsse reicht von ad hoc Arbeitseinheiten bis hin zur Bildung von 29 Unterausschüssen. Von den 114 Bund-Länder-Arbeitseinheiten werden 10 ad hoc Gremien bezeichnet. Bei den ad hoc eingerichteten Ausschüssen werden 7 als nachgeordnete Arbeitskreise aufgeführt. Es überwiegen deutlich die auf Dauer konzipierten Bund-Länder-Arbeitseinheiten.

Der Vergleich von Gesamtzahl der im Wirtschaftsministerium ermittelten Bund-Länder-Arbeitseinheiten und die Anzahl der im Ressort vorhandenen Referate macht deutlich, daß einige Referate in mehreren Ausschüssen vertreten sind. Die 114 Gremien sind in 43 der 94 Referate des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr verortet. Das Referat ist die eigentliche Handlungsebene im Abstimmungsverfahren zwischen dem Bund und den Ländern. Im Regelfall ist ein Fachreferat in bis zu 3 Bund-Länder-Arbeitseinheiten vertreten. Wenn ein Referat in 10 Bund-Länder-Arbeitseinheiten mitwirkt, so ist dies als Ausnahme anzusehen [2].

Die der Zentralabteilung des Wirtschaftsministeriums zugeordneten 5 ständigen Arbeitseinheiten weisen einen ausgesprochenen Quer-

---

1) Vgl. Anl. VIII/2 Aufstellung der im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr ermittelten Bund-Länder-Arbeitseinheiten

2) Von den 43 Referaten sind 12 in 1, 11 in 2, 12 in 3 in 4 und 3 in 5 Bund-Länder-Arbeitseinheiten vertreten. Ein Referat ist Mitglied in 6 und ein anderes in 10 Bund-Länder-Arbeitseinheiten.

schnittcharakter auf [1]. Sie fallen in die Kompetenz von 2 Referenten der Abteilung Z. 60 ständige und 4 ad hoc Ausschüsse befassen sich mit Fragen der Wirtschaft. Die Abteilung I (Allgemeine Wirtschaftspolitik, Gewerbliche Wirtschaft) verfügt über 38 auf Dauer eingerichtete und 2 ad hoc eingesetzte Ausschüsse [2]. Die Abteilung II (Spezielle Aufgaben der Wirtschaftspolitik, Mittelstandspolitik) ist in 16 ständigen Bund-Länder-Arbeitseinheiten vertreten [3]. Die Abteilung III (Energiepolitik, Bergwesen, Umweltschutz) weist 6 permanent bestehende und 2 zeitlich befristet konstituierte Gremien aus [4].

Der organisatorisch fast ebenso große Fachteil Verkehr weist nur 39 ständige und 6 ad hoc Ausschüsse auf. Die Abteilung IV (Verkehrspolitik, Verkehrsplanung, öffentlicher Nahverkehr, Straßenverkehr) ist in 18 permanent bestehenden Arbeitskreisen vertreten [5]. Darüber hinaus werden 3 ad hoc Gremien benannt [6]. Die Abteilung V (Luftfahrt, Schiffahrt, Schienen- und Rohrleitungsverkehr) macht geltend,

---

1) Das Referat Z B 2 ist zuständig für den Bund-Länder-Ausschuß "Gewerberecht" (Anl. VIII/2 Nr. 1). In die Kompetenz des Referats Z C 4 fallen der Länderausschuß "Gesetzliches Meßwesen" (Anl. VIII/2 Nr. 2), der Länderausschuß "Bodenforschung" (Anl. VIII/2 Nr. 3), der Länderausschuß "Zivile Verteidigung - Wirtschaft" (Anl. VIII/2 Nr. 4) und die Arbeitsgruppe der für die Verteidigungsplanung auf dem Gebiet des Straßenverkehrs zuständigen Länderreferenten (Anl. VIII/2 Nr. 5).

2) Vgl. Anl. VIII/2 Aufstellung der im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr ermittelten Bund-Länder-Arbeitseinheiten Nr. 6-45

3) Vgl. Anl. VIII/2 Aufstellung der im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr ermittelten Bund-Länder-Arbeitseinheiten Nr. 46-61

4) Vgl. Anl. VIII/2 Aufstellung der im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr ermittelten Bund-Länder-Arbeitseinheiten Nr. 62-69

5) Vgl. Anlage VIII/2 Aufstellung der im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr ermittelten Bund-Länder-Arbeitseinheiten Nr. 70-90

6) Der Unterausschuß "Schätzung des Investitionsbedarfs des ÖPNV" (Anl. VIII/2 Nr. 86) ist dem Arbeitskreis "Verkehrsanlagen des ÖPNV" (Anl. VIII/2 Nr. 85) nachgeordnet. Dem Bund-Länder-Ausschuß "Personenbeförderung mit Kraftfahrzeugen" (Anl. VIII/2 Nr.88) sind die ad hoc Ausschüsse "Erarbeitung eines Gesetzentwurfs über die Beförderung von Personen mit Krankenkraftwagen" (Anl. VIII/2 Nr. 89) und "Taxenverkehr" (Anl. VIII/2 Nr. 90) nachgeordnet.

nur in zwei ständigen Bund-Länder-Arbeitseinheiten mitzuwirken [1]. Die Abteilung VI (Straßenwesen) ist in 19 ständigen und in 3 zeitlich befristet eingesetzten Ausschüssen vertreten [2].

Alle rechtspolitischen Fragen, die einer gemeinsamen Regelung von Bund und Ländern bedürfen, werden stellvertretend für die Landesregierung und federführend in den Bund-Länder-Gremien vom Justizministerium wahrgenommen. Die Bestandsaufnahme ergibt für das Justizressort 23 Bund-Länder-Arbeitseinheiten [3], 22 Ausschüsse gelten als eindeutig nachgewiesen. Insgesamt werden 13 der ermittelten Gremien als ständige Einrichtungen und 9 als ad hoc Arbeitseinheiten bezeichnet. 6 der permanent bestehenden und 1 der ad hoc Arbeitskreise sind einem anderen fachlichen Gremium nachgeordnet. Aufgabenbeschreibung und organisatorische Verknüpfung einiger nachgeordneter Ausschüsse verraten, daß sie im Rahmen ihrer Aufgabenzuweisung und -stellung selbst wiederum zuarbeitende ständige und befristet eingesetzte Arbeitseinheiten bilden [4].

Im Bereich der Abteilung I (Justizverwaltungsangelegenheiten) gibt es für die Zusammenarbeit mit dem Bund und den übrigen Ländern 5 Bund-Länder-Arbeitseinheiten: 4 ständig Gremien und einen ad hoc Ausschuß [5]. Die /ständige) Kommission für Datenverarbeitung [6] läßt sich von 4 nachgeordneten Sachkommissionen zuarbeiten [7].

---

1) Ständiger Koordinierungsausschuß für den binnenländischen Luftverkehr (Anl. VIII/2 Nr. 91) und Länderfachausschuß für Angelegenheiten der Binnenschiffahrt (Anl. VIII/2 Nr. 92)

2) Vgl. Anlage VIII/2 Aufstellung der im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr ermittelten Bund-Länder-Arbeitseinheiten Nr. 93-114

3) Berücksichtigt werden die 22 eindeutig nachgewiesenen Gremien; vgl. Anl. IX/1 Aufstellung der im Justizministerium ermittelten Bund-Länder-Arbeitseinheiten.

4) Von den 7 ermittelten nachgeordneten Arbeitseinheiten werden 4 ständige und 5 ad hoc Ausschüsse genannt.

5) Vgl. Anl. IX/1 Aufstellung der im Justizministerium ermittelten Bund-Länder-Arbeitseinheiten Nr. 1-5

6) Anl. IX/1 Nr. 3

7) Sachkommissionen für das juristische Informationssystem, Grundbuchwesen, Mahnverfahren und Kosten- und Kassenwesen (Erhebungsbogen "Bund-Länder-Arbeitseinheiten" Nr. 245)

Die Besoldungskommission der Landesjustizverwaltungen [1] ist ein permanent bestehendes Gremium. Sie ist unmittelbar der Konferenz der Justizminister und -senatoren des Bundes und der Länder nachgeordnet und schaltet vereinzelt ad hoc Arbeitseinheiten zur Vorbereitung von Stellungnahmen oder Vorschlägen bei Fragen des Besoldungs- und Tarifrechts ein. Die ad hoc Arbeitsgruppe der Landesjustizverwaltungen zu Fragen der Neuregelung des Rechts der Urkundsbeamten der Geschäftsstellen [2] läßt sich von 3 nachgeordneten Ausschüssen zuarbeiten [3].

Die Abteilung II (Öffentliches Recht, Privatrecht, Justizpolitik) ist in 4 ständigen und 3 ad hoc Bund-Länder-Arbeitseinheiten vertreten [4]. Die zeitlich befristet eingesetzten Gremien verfügen jeweils über eine nachgeordnete und zuarbeitende Arbeitseinheit [5].

Die für die Strafrechtspflege zuständige Abteilungen III des Justizministeriums ist vorwiegend in zeitlich befristet eingerichteten Arbeitskreisen vertreten. 4 ständigen Ausschüssen stehen weitere 5 ad hoc Bund-Länder-Arbeitseinheiten gegenüber [6]. In die

---

1) Anl. IX/1 Nr. 5

2) Anl. IX/1 Nr. 1

3) Untergruppen bestehen zu Aufgaben des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle im engeren Sinne, Aufgaben der Kostenbeamten und Änderung des § 153 GVG (Erhebungsbogen "Bund-Länder-Arbeitseinheiten" Nr. 180).

4) Vgl. Anl. IX/1 Aufstellung der im Justizministerium ermittelten Bund-Länder-Arbeitseinheiten Nr. 6-12

5) Der Unterausschuß für Rechtspflegerecht arbeitet der Kommission für das Gerichtsverfassungs- und Rechtspflegerecht zu (Anl. IX/1 Nr. 6 und Erhebungsbogen "Bund-Länder-Arbeitseinheiten" Nr. 183). Die Arbeitsgruppe "Verbesserung des Schutzes der Verbraucher gegenüber allgemeinen Geschäftsbedingungen" (Anl. IX/1 Nr. 7) setzt verschiedene Unterausschüsse zur Formulierung und Vorbereitung einzelner Problemkreise ein (Erhebungsbogen "Bund-Länder-Arbeitseinheiten" Nr. 182). Die Kommission für das Zivilprozeßrecht (Anl. IX/1 Nr. 9) setzt nach Bedarf Formulierungskommissionen für grundsätzlich ausdiskutierte Teilbereiche ein (Erhebungsbogen "Bund-Länder-Arbeitseinheiten" Nr. 185).

6) Vgl. Anl. IX/1 Aufstellung der im Justizministerium ermittelten Bund-Länder-Arbeitseinheiten Nr. 13-21

Kompetenz eines einzigen Referats fallen zwei der ständigen und drei der ad hoc Gremien [1]. Der der Justizministerkonferenz nachgeordnete Unterausschuß für die organisatorische Ausgestaltung der Bewährungshilfe [2] läßt sich von der ad hoc Kommission über die Belastung der Bewährungshelfer zuarbeiten [3]. Die übrigen ständigen Bund-Länder-Arbeitseinheiten der Abteilung III sind Unterausschüsse der Justizministerkonferenz [4]. Die zeitlich befristet gebildete Arbeitsgruppe Strafverfahrensreform [5] läßt sich von zwei Untergruppen zuarbeiten [6]. Der ad hoc Unterausschuß der Justizministerkonferenz für die Reform des Nebenstrafrechts [7] ist das einzige nachgeordnete Gremium.

Die Abteilung IV (Strafvollzug) ist ihrer fachlichen Zuständigkeit entsprechend im Strafvollzugsausschuß der Länder Mitglied [8]. Obwohl diese Bund-Länder-Arbeitseinheit nicht ausdrücklich als Unterausschuß der Justizministerkonferenz ausgewiesen wird, gilt sie als der Fachministerkonferenz nachgeordnetes, ständiges und zuarbeitendes Gremium. Der Strafvollzugsausschuß hat selbst keine Unterausschüsse. Wie andere Arbeitskreise bildet er solche fachlichen ad hoc Gremien nach Bedarf zur Lösung einzelner Fragen.

---

1) Das Referat III A 4 ist zuständig für den Unterausschuß der Justizministerkonferenz für die Reform des Nebenstrafrechts, den Unterausschuß der Justizministerkonferenz zur Überarbeitung der Richtlinien für das Strafverfahren, den Unterausschuß der Justizministerkonferenz "Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen", die Gemeinsame Kommission der Justiz- und Innenverwaltungen und die Kommission für die Errichtung einer kriminologischen Zentralstelle (Anl. IX/1 Nr. 16-20).

2) Anl. IX/1 Nr. 15.

3) Erhebungsbogen "Bund-Länder-Arbeitseinheiten" Nr. 241.

4) Vgl. Anl. IX/1 Aufstellung der im Justizministerium ermittelten Bund-Länder-Arbeitseinheiten Nr. 15, 17, 18 und 21.

5) Anl. IX/1 Nr. 13.

6) Untergruppe I "Revisionsrecht", Untergruppe II "Vereinfachtes Verfahren vor dem Strafrichter" (Erhebungsbogen "Bund-Länder-Arbeitseinheiten" Nr. 239.

7) Anl. IX/1 Nr. 16.

8) Vgl. Anl. IX/1 Aufstellung der im Justizministerium ermittelten Bund-Länder-Arbeitseinheiten Nr. 22.

1.3 DIE LÄNDER-ARBEITSEINHEITEN

Die horizontale Abstimmung der Länder untereinander wird entweder mit dem Ziel geführt, einem Eingreifen des Bundes durch frühzeitig koordinierte und eingeleitete Maßnahmen auf Länderebene zuvorzukommen, oder aber es steht das Ziel im Vordergrund, ein gemeinsames Konzept für bevorstehende Verhandlungen mit dem Bund zu erarbeiten. In beiden Fällen sind die in den Fachressorts vorhandenen Länder-Arbeitseinheiten (Tabelle 7) primär Clearingstelle der Länderauffassungen. Ausschlaggebendes Prinzip ist - wie bei den Bund-Länder-Arbeitseinheiten - das freiwillige Zusammenwirken vor allem der mit der Aufgabenerfüllung befaßten administrativ-politischen Instanzen.

Im Bereich des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr gibt es 24 Länder-Arbeitseinheiten [1]. Als ständige Gremien sind 17 Ausschüsse konzipiert. Die übrigen 7 Länder-Arbeitskreise sind ad hoc zur Klärung von Einzelfragen eingesetzt. Es überwiegen jene Ausschüsse, die auf Dauer und/oder zumindest für einen längeren Zeitraum regelungsbedürftige Materien zwischen den Bundesländern aufgreifen und koordinieren sollen. Die zeitlich befristet errichteten Arbeitseinheiten machen im Verhältnis zur Gesamtzahl der im Ressort ermittelten Gremien nahezu ein Drittel aus. Im Länder-Bereich ergeben sich folglich eher kurzfristig abzustimmende Probleme, die einer horizontalen Koordination bedürfen.

Von den 24 nachgewiesenen Länder-Arbeitseinheiten des Wirtschaftsministeriums gelten 10 als einem anderen Gremium nachgeordnet [2]. Eine Gruppe von 3 ständigen und einem ad hoc Ausschuß [3] arbeitet

---

1) Vgl. Anl. VIII/3 Aufstellung der im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr ermittelten Länder-Arbeitseinheiten

2) Davon sind 6 Ausschüsse als ständige und 4 Arbeitseinheiten als ad hoc eingesetzte Gremien zu bezeichnen.

3) Ständige Gremien sind die Arbeitsgemeinschaft für die Weiterbildung der Betriebsvorschriften für nichtbundeseigene Eisenbahnen (Anl. VIII/3 Nr. 20), die Technische Arbeitsgruppe im Länderausschuß für Eisenbahnen und Bergbahnen (Anl. VIII/3 Nr. 18) und der Bergbahnausschuß im Länderausschuß für Eisenbahnen und Bergbahnen (Anl. VIII/3 Nr.17). Zeitlich befristet besteht die EBOA-Arbeitsgruppe im Länderausschuß für Eisenbahnen und Bergbahnen (Anl. VIII/3 Nr. 19).

dem Länderausschuß für Eisenbahnen und Bergbahnen zu [1]. Eine zweite Gruppe nachgeordneter Bund-Länder-Arbeitseinheiten bilden der Unterausschuß "EG-Gesellschaftsrecht" [2], der Unterausschuß "Steuerfragen" [3] und der Arbeitskreis der EG-Referenten der Länderwirtschaftsministerien [4]. Diese Gremien sind organisatorisch mit dem Wirtschaftsausschuß des Bundesrates verflochten. Der Arbeitskreis der EG-Referenten der Länderwirtschaftsministerien kann einmal als ad hoc Unterausschuß des Wirtschaftsausschusses des Bundesrates eingesetzt werden, andererseits erhält er seine Aufträge grundsätzlich von der Wirtschaftsministerkonferenz [5]. Die Konferenz der Länderwirtschaftsminister verfügt mit dem ad hoc Arbeitskreis "Energiepolitik" [6] über eine weitere nachgeordnete Arbeitseinheit. Der Ausschuß des Arbeitskreises der Länder für das Genossenschaftswesen [7] erarbeitet dem Länder-Ausschuß für das Genossenschaftswesen [8], einer Bund-Länder-Arbeitseinheit, zu. Der zeitlich befristet eingesetzte Gemeinsame Länderarbeitskreis "Fluglärm und Bodennutzung" [9] fungiert als nachgeordnetes Gremium des Länderausschusses Luftfahrt [10], des Länderausschusses für Immissionsschutz [11] und der Fachkommission Städtebau der ARGEBAU [12].

---

1) Anl. VIII/3 Nr. 21

2) Anl. VIII/3 Nr. 8

3) Anl. VIII/3 Nr. 7

4) Anl. VIII/3 Nr. 3

5) Vgl. Erhebungsbogen "Länder-Arbeitseinheiten" Nr. 199

6) Anl. VIII/3 Nr. 11

7) Anl. VIII/3 Nr. 10

8) Anl. VIII/2 Nr. 59; vgl. auch Erhebungsbogen "Bund-Länder-Arbeitseinheiten" Nr. 189

9) Anl. VIII/3 Nr. 16

10) Anl. VIII/3 Nr. 15; vgl. Erhebungsbogen "Länder-Arbeitseinheiten" Nr. 139

11) Der Länderausschuß für Immissionsschutz wird im Geschäftsbereich des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales ausgewiesen (vgl. Anl. XII Weitere Länder-Arbeitseinheiten Nr. 13).

12) Die ARGEBAU wird als Bund-Länder-Arbeitseinheit im Bereich des Innenministeriums nachgewiesen (vgl. Anl. XI Weitere Bund-Länder-Arbeitseinheiten Nr. 10).

Bei den 10 nachgeordneten Ausschüssen wird die vertikale Verknüpfung der Länder-Arbeitseinheiten mit anderen Gremien besonders deutlich. Es gibt einmal Länder-Arbeitseinheiten, die anderen Länder-Ausschüssen nachgeordnet sind. Hinzu kommen solche Gremien, die mit anderen Bund-Länder-Arbeitseinheiten zusammenarbeiten und damit Teil eines horizontal wie vertikal orientierten Koordinierungssystems sind. Und schließlich gibt es Länder-Arbeitseinheiten, die als Unterausschüsse von Bundesratsausschüssen an der Selbstkoordinierung der Länder teilhaben.

Neben den nachgeordneten Gremien verfügt das Wirtschaftsministerium über 8 Länder-Arbeitseinheiten, die sich von anderen Instanzen zuarbeiten lassen. Unterausschüsse bilden im Regelfall nur die Gremien, die weitgehend selbständig auf fachlicher Ebene zusammenarbeiten. Es ist zwischen solchen Länder-Arbeitskreisen zu trennen, die Unterausschüsse ad hoc und nur zu bestimmten Einzelfragen bilden und solchen, die sich von auf Dauer konstituierten Arbeitseinheiten zuarbeiten lassen. Der Länder-Ausschuß für Eisenbahnen und Bergbahnen [1] stellt mit 5 nachgeordneten Fachgremien ein eigenes Ausschußsystem dar [2]. Über jeweils 2 Unterausschüsse verfügen der Länderausschuß Luftfahrt [3] und der Arbeitskreis Ausländerbeschäftigung [4]. Der Länderausschuß "Straßenbaurecht" [5] weist einen ständigen Unterausschuß nach und bildet im Bedarfsfall weitere ad hoc Arbeitskreise [6]. Ein ständiger Unterausschuß arbeite dem Arbeitskreis der Verkehrsressorts der Länder über die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Lasten im öffentlichen Nah- und Regionalverkehr zu [7]. Mit zeitlich befristet eingesetzten Ausschüssen für plötzlich sich stellende Einzelprobleme arbeiten der Arbeitskreis

---

1) Anl. VIII/3 Nr. 21

2) Vgl. Anl. VIII/3 Aufstellung der im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr ermittelten Länder-Arbeitseinheiten Nr. 17, 18, 19, 20 und Erhebungsbogen "Länder-Arbeitseinheiten" Nr. 145

3) Anl. VIII/3 Nr. 15 und Erhebungsbogen "Länder-Arbeitseinheiten" Nr. 222

4) Anl. VIII/3 Nr. 4 und Erhebungsbogen "Länder-Arbeitseinheiten" Nr. 214

5) Anl. VIII/3 Nr. 23

6) Erhebungsbogen "Länder-Arbeitseinheiten" Nr. 121

7) Anl. VIII/3 Nr. 22 und Erhebungsbogen "Länder-Arbeitseinheiten" Nr. 144

der EG-Verkehrsreferenten der Länder des Bundes [1] und die Verkehrsabteilungsleiter-Konferenz [2].

Die Zahl der im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr nachgewiesenen Länder-Arbeitseinheiten übersteigt nicht die Anzahl der vorhandenen Referate. Die zur horizontalen Koordinierung im Interländerbereich eingesetzten Gremien verteilen sich etwa gleichmäßig auf die Bereiche Wirtschaft und Verkehr. Die Mitarbeit eines Fachreferates in mehreren Arbeitseinheiten stellt die Ausnahme dar. Es gibt nur 3 Referate, die in 2 Länder-Arbeitseinheiten vertreten sind [3]. Ein einziges Referat arbeitet zugleich in 3 Gremien mit [4].

Der Zentralabteilung des Wirtschaftsministeriums sind 2 ständige Länder-Arbeitseinheiten zuzurechnen, die eindeutig eine Querschnittsfunktion haben und zugleich Fachteile des Gesamtressorts abdecken. Es handelt sich um die Konferenz der Verkehrsminister und -senatoren der Länder [5] und um die Konferenz der Verkehrsminister und -senatoren der Länder [6]. Die verwaltungs- und geschäftsmäßige Betreuung beider Ministerkonferenzen erfolgt durch den Gruppenleiter, der für Rechtsangelegenheiten, Bundesrats- und Bundestagsangelegenheiten zuständig ist.

---

1) Anl. VIII/3 Nr. 13 und Erhebungsbogen "Länder-Arbeitseinheiten" Nr. 108

2) Anl. VIII/3 Nr. 12 und Erhebungsbogen "Länder-Arbeitseinheiten" Nr. 215

3) Die Referate Z B 3 und II A 2 sind in jeweils 2 ständigen Länder-Arbeitseinheiten vertreten. Das Referat V B 3 arbeitet in 2 ständigen und 1 ad hoc Ausschuß mit; vgl. Anl. VIII/3 Nr. 1-2, 7-8 und 21-22).

4) Das Referat V B 2 nennt 2 ständige Länder-Arbeitseinheiten und 1 ad hoc Gremium (vgl. Anl. VIII/3 Nr. 18-20).

5) Anl. VIII/3 Nr. 1

6) Die zuständigen Bundesminister sind zwar ständige Mitglieder beider Fachministerkonferenzen, Geschäftsführung und Vorsitz werden aber ausschließlich von den Ländern wahrgenommen (vgl. Anl. VIII/3 Nr. 2).

Insgesamt 9 der ausgezählten Länder-Arbeitseinheiten entfallen auf den Fachteil des Ministeriums, der sich mit Wirtschaftsfragen und -politik befaßt. Die Abteilung I (Allgemeine Wirtschaftspolitik, Gewerbliche Wirtschaft) nennt 2 ständige Ausschüsse und 1 ad hoc Gremium [1]. Der Abteilung II (Spezielle Aufgaben der Wirtschaftspolitik, Mittelstandspolitik) sind mit 3 ständigen und 2 zeitlich befristet eingesetzten Arbeitseinheiten die meisten Abstimmungsgremien auf Länderebene zuzuordnen [2]. Die Abteilung III (Energiepolitik, Bergwesen, Umweltschutz) ist an der Selbstkoordinierung der Länder nur mit 1 ad hoc Ausschuß beteiligt [3].

Für den Fachteil Verkehr werden 13 Länder-Arbeitseinheiten nachgewiesen. Die Abteilung IV (Verkehrspolitik, Verkehrsplanung, Öffentlicher Nahverkehr, Straßenverkehr) nennt 3 ständige Gremien [4]. Während im allgemeinen die Länder-Arbeitseinheiten in den fachlich zuständigen Referaten verortet sind, werden die Geschäfte der Verkehrsabteilungsleiter-Konferenz direkt vom Leiter der Abteilung IV wahrgenommen [5]. Im Fachteil Verkehr ist die Abteilung V (Luftfahrt, Schiffahrt, Schienen- und Rohrleitungsverkehr) in den meisten Länder-Arbeitseinheiten vertreten. Sie ist Mitglied in 5 ständigen und 3 zeitlich befristet eingerichteten Ausschüssen [6]. Der in der Abteilung verortete Länderausschuß "Luftfahrt" wird nicht von einem Referat, sondern vom zuständigen

---

1) Vgl. Anl. VIII/3 Aufstellung der im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr ermittelten Länder-Arbeitseinheiten Nr. 3-5

2) Vgl. Anl. VIII/3 Aufstellung der im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr ermittelten Länder-Arbeitseinheiten Nr. 6-10

3) Vgl. Anl. VIII/3 Aufstellung der im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr ermittelten Länder-Arbeitseinheiten Nr.11

4) Vgl. Anl. VIII/3 Aufstellung der im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr ermittelten Länder-Arbeitseinheiten Nr. 12-14

5) Vgl. Anl. VIII/3 Nr. 12 und Erhebungsbogen "Länder-Arbeitseinheiten" Nr. 215

6) Vgl. Anl. VIII/3 Aufstellung der im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr ermittelten Länder-Arbeitseinheiten Nr. 15-22

Gruppenleiter betreut [1]. Die Abteilung VI (Straßenwesen) ist in 2 ständigen Länder-Arbeitseinheiten vertreten [2].

Der Zwang zur Beteiligung des Justizministeriums an der regierungsinternen und der vertikal-externen Koordinierung ergibt sich nahezu zwingend aus der Aufgabenverteilung und dem Kompetenzzuschnitt. Darüber hinaus lassen Aufbauorganisation und Geschäftsverteilung des Justizministeriums kaum besondere Schnitt- und Berührungspunkte für die Notwendigkeit einer horizontale Abstimmung mit anderen Bundesländern erkennen. Die auf vertikale wie horizontale Koordination gleichermaßen ausgerichtete Justizminister-Konferenz mit ihren zuarbeitenden Gremien und der Bundesrat reichen als Abstimmungsinstrument aus. Die im Justizministerium ermittelten Länder-Arbeitseinhaiten sind organisatorisch in der Sondergruppe "Ausbildungs- und Prüfungswesen" verortet. Die Sondergruppe ist dem Landesjustizprüfungsamt unmittelbar nachgeordnet,das zugleich als Abteilung des Justizressorts fungiert [3].

Der Ausschuß zur Reform der Juristenausbildung [4] wird innerhalb der Sondergruppe von dem Referat betreut, das sich mit Gesetzgebungs- und Grundsatzfragen auf dem Gebiet der Juristenausbildung befaßt. Die Länder-Arbeitseinheit bedient sich der Zuarbeit durch fachlich spezialisierte Unterausschüsse [5]. Das Referat "Ausbildungsangelegenheiten der Rechtspflegeranwärter" ist für den zeitlich befristet eingerichteten Koordinierungsausschuß der Landesjustizverwaltungen für die Rechtspflegerausbildung

---

1) Vgl. Anl. VIII/3 Nr. 15 und Erhebungsbogen "Länder-Arbeitseinheiten" Nr. 139

2) Vgl. Anl. VIII/3 Aufstellung der im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr ermittelten Länder-Arbeitseinheiten Nr. 23-24

3) Vgl. den Organisationsplan des Justizministeriums vom 1.6.1973

4) Anl. IX/2 Nr. 1

5) Ausgewiesen werden der Unterausschuß zur Koordinierung der einstufigen Modelle zur Juristenausbildung, der Unterausschuß für Fragen der Mitwirkung von Referendaren in der Ausbildung, der Unterausschuß zur Frage der Bildung der Prüfungsnote und Anrechnung der Stationsnoten und der Unterausschuß zur Intensivierung des juristischen Vorbereitungsdienstes (vgl. Erhebungbogen "Länder-Arbeitseinheiten" Nr. 174).

zuständig [1].

2. DIE ARBEITSWEISE DER ERMITTELTEN GREMIEN

Die aus der schriftlichen Erhebung gewonnenen Daten lassen neben formalen und institutionalen Strukturen der im Landes-, Bund-Länder- und Länder-Bereich vorhandenen Ausschüsse die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Prozesse in ihren Umrissen erkennen. Die Materialbasis reicht zu einer partiellen Analyse der Ablauforganisation aus. Die Wirkungsweise ressortübergreifender Arbeitseinheiten kann umfassend nur eingeschätzt und eingeordnet werden, wenn der Arbeitsablauf in die Betrachtung einbezogen und das Verhältnis zwischen Aufbau- und Ablauforganisation berücksichtigt wird. Die Frage nach den Motivationen, die die verschiedenen Arbeitsabläufe auszeichnen, bleibt ausgeklammert.

Der unterschiedliche, nicht durchgängig einheitliche Status der ermittelten Ausschüsse findet in der Aufbauorganisation der Ministerialbehörde seinen Angelpunkt. In den formalen und konstituierenden Strukturen zeigt sich eine enge Verbindung zwischen dem organisatorischen Aufbau der Ministerialverwaltung und den aufbauorganisatorischen Elementen der Arbeitseinheiten. Trotz aller Abweichungen im Status überwiegen die gleichartigen und verbindenden Elemente. Die Ablauforganisation der ressortübergreifenden Gremien richtet sich zwar an den individuellen Erfordernissen der Aufgabenstellung aus, weist aber eine weitgehende Identität und Geschlossenheit auf.

Die Arbeitsweise der Interministeriellen -, der Bund-Länder- und der Länder-Arbeitseinheiten wird von den anstehenden, regelungsbedürftigen Aufgaben und dem Koordinierungszweck bestimmt. Die für die Landesministerien angeordnete Aufgaben- und Geschäftsverteilung bewirkt generell noch nicht das notwendige Zusammenspiel der verschiedenen Aufgabenträger und der politisch-administrativen Instanzen. Die spontane Bildung freiwilliger und formlos zusammen-

---

1) Anl. IX/2 Nr. 2

arbeitender Gruppen, die sich nach Aufgabenerfüllung ebenso formlos wieder auflösen, ist in dem durch Kompetenzen hierarchisch gegliederten Gefüge nur innerhalb eng begrenzter (Fach-)Bereiche möglich.

Die ressortübergreifenden Arbeitseinheiten sind ein mehrdimensional wirkendes, in die Ministerialverwaltungen fest integriertes Abstimmungsinstrumentarium. Sachlich zuständige und handelnde Instanz mit instrumentalem Charakter ist die in die Hierarchie der Ministerien eingebundene Grundorganisationseinheit. Ihre Weisungsgebundenheit wird im Rahmen der ressortübergreifenden Zusammenarbeit nicht aufgehoben. Die Arbeitsweise wird davon bestimmt, daß der zuständige Beamte in seiner Tätigkeit den Bedingungen der weiteren und engeren Organisation der Regierung unterliegt, "deren Ziele und Interessen er zu vertreten hat" [1]. Obgleich die Arbeitseinheiten der horizontalen Selbstkoordinierung dienen, ist eine horizontal wie vertikal verlaufende Verflechtung mit anderen Referaten, Interministeriellen Arbeitseinheiten, Bund-Länder-Arbeitseinheiten, Ausschüssen des Bundesrates und Länder-Arbeitseinheiten, nicht zu übersehen. Aufbau- und Ablauforganisation machen deutlich, daß die Ausschüsse in einem Rückkoppelungsprozeß stehen und gleichermaßen auf die interne wie externe Zusammenarbeit im Regierungsbereich wirken.

Die weitgehende Identität der in den ressortübergreifenden Arbeitseinheiten und in den Referaten der Ministerien handelnden Akteure läßt die These zu, daß die Ausschüsse vornehmlich im nachgeordneten und zuarbeitenden Bereich integraler Bestandteil der Ministerialorganisation werden. Arbeitskreise werden immer dann gebildet, wenn die verfassungsmäßig vorgegebenen Konfliktregelungs- und Koordinierungskapazitäten nicht ausreichen oder gar nicht vorgesehen sind, um einen Interessenausgleich zwischen den verschiedenen politisch-administrativen Instanzen herbeizuführen.

---

1) H. Friedrich: Die Wissenschaft im Dienste der Regierung, in: Politik und Wissenschaft, München 1971, S. 472

Die Analyse der Arbeitsweise der ermittelten Gremien hat die durch Richtlinien, Weisungen und Anordnungen oder durch direktes Eingreifen der politischen Leitungsebene bestimmte Merkmale aktiver Koordinierung zu berücksichtigen. Ebenso ist auf die verschiedenen Formen passiver Koordination abzuheben. Formlose, organisierte und mittelbare Koordination bestimmen weitgehend die interessortmäßige Zusammenarbeit. Auszugehen ist von einer Synopse der Errichtungsdaten und Errichtungsgrundlagen, von einem Vergleich der den Ausschüssen übertragenen (formalen) Aufgabengruppen und einem Blick auf die Mitgliederstruktur. Die Handlungsebenen der Arbeitseinheiten, die Handhabung von Vorsitz und Geschäftsführung, die Terminierung und der Arbeitsplan von Sitzungen, die Häufigkeit und die Dauer der Zusammenkünfte, die Beschlußfassung und das praktizierte Protokollierungsverfahren spielen bei der Abstimmung zwischen den Ministerien, der Sondierung und Bündelung der Interessen und der Erreichung eines breiten Konsens eine wichtige Rolle. Diese Elemente der Ablauforganisation entscheiden über das Funktionieren der Abstimmung im Regierungssystem.

2.1 DIE EINSETZUNG

Die Einsicht in koordinierungsbedürftigte Fragen auf administrativer Ebene genügt nicht zur Einsetzung ressortüberschreitender Gremien im Regierungsbinnenbereich, auf Bund-Länder- und auf Länder-Ebene. Die Auszählung der angegebenen Errichtungsgrundlagen und ihre schematisch-formale Zuordnung (Tabelle 8) zeigen, daß eindeutig die Arbeitseinheiten dominieren, deren Konstituierung durch politische Instanzen erfolgt. Eine große Anzahl der ermittelten Ausschüsse läßt sich auf eine Vereinbarung der administrativ-politischen Arbeitsebene zurückführen. Die übrigen Errichtungsgrundlagen fallen demgegenüber kaum ins Gewicht. Ihre Bedeutung im Einzelfall darf weder für das Ressort und die Aufgabenstellung noch für den Status der Arbeitseinheit in der Ministerialorganisation übersehen oder vernachlässigt werden.

Die einen Ausschuß konstituierende und die fachlich interministeriell handelnde Instanz sind weitgehend nicht identisch. Das förmliche Handeln politischer Akteure überwiegt als konstituierendes Moment. Die Übereinstimmung von Errichtungs- und Arbeitsebene ist nur selten gegeben. Entweder finden ad hoc und informell interministerielle Arbeitsbesprechungen statt, ohne daß es zur zeitlich befristeten Einsetzung eines Ausschusses kommt, oder ein bestehender Arbeitskreis bildet selbst nachgeordnete und zuarbeitende Unterausschüsse.

Die aus der schriftlichen Erhebung ersichtlichen Kombinationen verschiedener Errichtungsgrundlagen [1] lassen sich in ein hierarchisches Ordnungsgefüge bringen. Es entspricht der Aufbauorganisation der Ministerialverwaltung. Vor allem bei auf Dauer konzipierten Arbeitseinheiten bedarf es eines Beschlusses der jeweils verantwortlichen politischen Instanzen. Die politisch leitenden Instanzen sind qua Entscheidungskompetenz und Verantwortung an der Bildung ressortübergreifender Gremien beteiligt. Das Einschalten der politischen Akteure bedeutet, daß dem rechtlichen Verantwortungsprinzip formal genügt wird. Die abstimmungsbedürftige Problemlösung wird über die fachlich kompetenten Instanzen - im allgemeinen sind das die zuständigen Referate - herbeigeführt.

Der Ministerialverwaltung insgesamt ist aufgrund fachlicher Kompetenz und in Verbindung mit der Aufgabenspezialisierung bei der ressortüberschreitenden Kooperation ein umfassender Spielraum eingeräumt. Den Referaten kommt als Arbeits- und Handlungsebene eine wesentliche, initiierende Schlüsselposition zu. Den in einem ressortübergreifenden Ausschuß zusammengeschlossenen Fachvertretern der Ressorts ist es im wesentlichen überlassen, die Aufgabenstellung im einzelnen zu interpretieren und zu definieren. Sie bestimmen darüber, wie der abstimmungsbedürftige Sachverhalt angegangen wird und zu welchem Konkreten Ergebnis - positiv oder negativ koordiniert - die Beratungen führen.

---

1) Vgl. Tabelle 8/1 Anm. 5 und 9; Tabelle 8/2 Anm. 3, 7, 9 und 16

Die Bildung einer Arbeitseinheit vollzieht sich in verschiedenen Arbeitsschritten. Es ist zu klären, wie viele Ressorts von der querschnittorientierten und koordinierungsbedürftigen Aufgabe in ihrer Zuständigkeit tangiert werden, ob politische Brisanz in der regelungswürdigen Materie vermutet wird, ob die Kompetenz eines Ministeriums zur Gewährleistung der Abstimmung ausreicht oder ob ggf. unklare und/oder umstrittene Verantwortungsbereiche erst eindeutig umrissen und einem bestimmten Geschäftsbereich zugewiesen werden müssen. Im Vorfeld der Entscheidung über die Bildung eines Arbeitskreises nehmen zunächst die sachlich und fachlich betroffenen Grundorganisationseinheiten (Referate) Kontakt zueinander auf, um ein Einvernehmen über das weitere Vorhaben herbeizuführen. In einem der sachlichen Koordinierungsarbeit vorausgehenden Abstimmungsprozeß wird eine erste, grundsätzliche Klärung über den Koordinierungsgegenstand und die Art und Weise interministerieller Abstimmung versucht. Im Rahmen dieser Vorklärung entscheidet es sich, ob es überhaupt zur Institutionalisierung einer Arbeitseinheit kommt. Es kann sich herausstellen, daß die Koordination in einer informellen Besprechung der zuständigen Fachreferenten u.U. schneller und ebenso gründlich zu erreichen ist.

Erst in einem weiteren Arbeitsschritt werden die zuständigen politischen Instanzen mit der Angelegenheit befaßt und um eine Entscheidung über die Einsetzung der Arbeitseinheit ersucht. Es ist nicht auszuschließen, daß eine förmliche Bestätigung der Bildung eines ressortübergreifenden Gremiums durch die politischen Leitungsinstanzen erst dann angestrebt wird, wenn sich der Arbeitskreis auf administrativer Ebene bereits weitgehend formiert hat und erste Arbeitsergebnisse vorweisen kann [1]. Nach der Bildung einer Arbeitseinheit durch einen förmlichen Beschluß existiert diese; förmliche Beschlüsse zur Auflösung von Gremien sind weitgehend unbekannt. Es sei denn, die Auflösung des Arbeitskreises ist im Gründungsbeschluß mit der Formulierung angesprochen, daß die Arbeitseinheit mit Vorlage ihres Schlußberichts als aufgelöst gilt.

Daß die Errichtung ressortüberschreitender Gremien von aktuellen politischen Impulsen abhängig sein und zu kurios anmutenden

---

1) Vgl. H. Prior: Die interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, Stuttgart 1968, S. 26

Konstruktionen führen kann, wird bei der Interministeriellen Arbeitsgruppe "Erholungsanlagen und Fremdenverkehr" [1] deutlich. Der die Arbeitseinheit einrichtende Kabinettsbeschluß geht auf eine Entschließung der drei Fraktionen des nordrhein-westfälischen Landtags zurück. In dieser Entschließung wird die Erstellung und Durchführung eines Fremdenverkehrsprogramms gefordert. Umfassende Aufgabenstellung und weitgefächerte Kompetenzverteilung auf eine Vielzahl zu beteiligender Ministerien stellen die Frage nach einer sinnvollen Arbeitsökonomie. Unter der Bezeichnung "Interministerielle Arbeitseinheit 'Erholungsanlagen und Fremdenverkehr'" entstehen schließlich zwei verschiedene Arbeitseinheiten [2]. Das Problem der Freizeitanlagen wird unter Federführung und Vorsitz des Innenministeriums beraten. Die sich aus der Aufgabenstellung ergebenden Wirtschaftsfragen werden im Geschäftsbereich des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr verhandelt. Die auf zwei Ressorts verteilten Fach- und Sachkomptenzen setzen sich im Sinn der Negativkoordination durch.

Zwischen Errichtungsbeschluß und erster Sitzung der Arbeitseinheit liegt im allgemeinen eine längere Zeitspanne [3]. Förmlich eingesetzte Ausschüsse eignen sich nur bedingt zur Abstimmung plötzlich auftretender Probleme. Es sei denn, das Gremium wird als Koordinierungsinstrument zur Krisenbewältigung konzipiert und auf Dauer eingerichtet, um im Bedarfsfall sofort aktiv zu werden [4]. Trotz der der eigentlichen Sachkoordinierung vorgeschalteten oder ex post erfolgenden Abstimmung über die Aufgabe der künftigen Arbeitseinheit werden - nach Auffassung der Gesprächspartner - die Gremien nicht erst dann gebildet, wenn sich bestimmte Ressortabsichten verfestigt haben. Ressortüberschreitende Ausschüsse werden

---

1) Vgl. Anl. VIII/1 Aufstellung der im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr ermittelten Interministeriellen Arbeitseinheiten Nr. 5

2) Ob es im Kabinett über die Frage der Federführung des Ausschusses zu Meinungsverschiedenheiten gekommen und deshalb die Bildung von zwei Arbeitseinheiten als Kompromiß zu deuten ist, konnte nicht überprüft werden.

3) Vgl. Tabelle 9 (1) Anm. 7 und 8; Tabelle 9 (2) Anm. 6, 10, 11, 13, 14 und 16; Tabelle 9 (3) Anm. 4 und 5

4) Ein solches Gremium ist der Interministerielle Arbeitskreis "Konjunkturpolitik" (Anl. VIII/1 Nr. 2).

relativ frühzeitig in den Koordinierungsprozeß eingeschaltet [1].

Im Vergleich zu den regierungsinternen, interministeriellen Arbeitskreisen vollzieht sich die Errichtung von auf Dauer konzipierten Bund-Länder- und Länder-Arbeitseinheiten in einem oft langwierigen Abstimmungsprozeß. Je größer die Zahl derer ist, die der Bildung eines ressortübergreifenden Ausschusses zustimmen müssen, umso schwieriger gestaltet sich das Einsetzungsverfahren. Neben einem Dissens über die fachlich zu begrenzende Aufgabenzuweisung spielt es eine Rolle, ob und in welchem Ausmaß die verantwortlichen Politiker die anstehende Entscheidungsfindung präjudizieren wollen. In einigen Politikbereichen verfügen die Länder angesichts dominierender Bundeskompetenz kaum über eigene Gestaltungsmöglichkeiten. Um so eindringlicher wachen die Länderministerien über die ihnen verbleibenden Einfluß- und Gestaltungssphären. Die Länder wollen ihre Zuständigkeiten vor allem in jenen Politikbereichen gewahrt sehen, für die sie unumstritten verantwortlich sind. Diesem Streben nach Wahrung des Besitzstandes entspringt die Notwendigkeit zu horizontaler Abstimmung mit den übrigen Bundesländern.

Da es im Interländerbereich und außerhalb des Verfassungsorgans Bundesrat keine zur Abstimmung untereinander zwingenden Voraussetzungen gibt, fehlen Gesetze, Verordnungen, Erlasse und Einladungen von Ressortchefs als konstituierende Grundlagen von Länder-Arbeitseinheiten. Die Länderkooperation wird nicht durch die Initiative eines einzigen politisch verantwortlichen Akteurs begründet. Formelle Vereinbarungen, die die Zusammenarbeit ermöglichen, sollen die einzelstaatliche Verantwortlichkeit und die Freiwilligkeit der Abstimmung dokumentieren und sichern.

Die Errichtungsdaten der ermittelten Ausschüsse (Tabelle 9) lassen erkennen, daß der überwiegende Teil aller ständigen Gremien bereits seit mehreren Legislaturperioden besteht. Trotz wechselnden Ressortzuschnitts erweisen sich ministerielle Aufgaben

---

1) Diese Einschätzung der Verwaltungspraktiker steht im Gegensatz zur Auffassung H.-W. Canenbleys (Die Zweckmäßigkeit der Verwendung von Ausschüssen in der Verwaltung, Köln 1968, S. 102 f.), der Arbeitseinheiten als ungeeignete Instrumente im Koordinierungsverfahren bezeichnet.

permanent als interministeriell abstimmungsbedürftig. Die Zahl der Arbeitseinheiten wird in einzelnen (neuen) Aufgabenbereichen lediglich ergänzt. Auf der Basis von 146 ermittelten Bund-Länder-Arbeitseinheiten [1] ergibt sich, daß bis zum Beginn der 7. Legislaturperiode bereits 114, d.h. fast 79 % aller Gremien bestehen. Das Bild gewinnt an Konturen, wenn man die verschiedenen Errichtungsdaten in Zeitabschnitte aufgliedert. Bis 1953 erfolgte bereits die Einsetzung 44 ständiger und noch bestehender Bund-Länder-Arbeitseinheiten [2]. Zwischen 1953 und 1970 werden weitere 70 Ausschüsse gebildet. In den Befragungszeitraum selbst fällt die Errichtung von 22 ständigen und zeitlich befristet konzipierten Arbeitskreisen [3].

Die Errichtungsdaten der Länder-Arbeitseinheiten (Tabelle 9/3) sind Indiz dafür, daß sich die Selbstkoordinierung der Länder als permanente und in ihrer Bedeutung zunehmende Aufgabe stellt. Die im Interländerbereich abzustimmenden Aufgabenbereiche weiten sich kontinuierlich aus, ohne daß es zu einem Schub bei der Bildung von Ausschüssen kommt. Das Auftreten einer von den Ländern untereinander abzustimmenden, lösungsbedürftigen und interdependenten Aufgabe und die Konstituierung einer neuen Arbeitseinheit stehen in unmittelbarem Zusammenhang. Dies wird vor allem bei den Länder-Arbeitseinheiten deutlich, die als Unterausschüsse eines Bundesratsausschusses gelten [4]. Die mit Schaffung des Gemeinsamen Marktes vom Bundesrat abzustimmenden Fragen haben ein solches Volumen erreicht, daß die Länder über weitere, selbständig arbeitende, dennoch zuarbeitende Arbeitskreise verfügen müssen, um

---

1) Von diesen 146 Bund-Länder-Arbeitseinheiten gelten 126 (= 86%) als ständige und 20 (= 14%) als ad hoc Ausschüsse.

2) Das sind nur wenig mehr als 30 % aller ermittelten Bund-Länder-Arbeitseinheiten.

3) Von diesen 22 Arbeitseinheiten (= 14 % aller Gremien) werden 9 als ad hoc Ausschüsse ausgewiesen.

4) Arbeitskreis der EG-Referenten der Länder-Wirtschaftsministerien Unterausschuß "Steuerfragen" und Unterausschuß "EG-Gesellschaftsrecht" des Bundesrats-Wirtschaftsausschusses (vgl. Anl. VIII/3 Nr. 3, 7 und 8).

ihrer Aufgabe gerecht zu werden. Dem Recht zur Entscheidung durch den Bundesrat wird durch das Bestehen und Tätigwerden dieser Länder-Arbeitseinheiten (formal) nicht vorgegriffen. Die Errichtungsdaten verdeutlichen außerdem, daß die Abstimmung der Länder immer mehr in solche Gremien verlagert wird, die verfassungsrechtlich nicht vorgesehen sind und die ausschließlich von der Länderministerialverwaltung beschickt werden.

2.2 AUFGABEN UND KOMPETENZEN

Aus der Zuordnung der im Regierungsbinnenbereich, auf Bund-Länder- und auf Länder-Ebene ermittelten Gremien zu formalen Aufgabengruppen (Tabelle 10) lassen sich grundsätzliche Schlußfolgerungen über den Einsatz von Ausschüssen bei der ressortübergreifenden Koordination, ihre Aufgaben und ihre Kompetenzen ziehen. Ein wesentliches Merkmal dieser Arbeitseinheiten ist, daß sie sich überwiegend mit mehr als einer Aufgabengruppe befassen. Die hohe Anzahl der formal einem Arbeitskreis zugewiesenen Aufgabengruppen belegt, daß die Kooperation zwischen den verschiedenen politischen Instanzen auf einer multifunktionalen Abstimmung beruht. Der Koordinierungsablauf ist ein dynamischer Prozeß. Die den Arbeitseinheiten zugewiesene Abstimmung von Aufgaben ist nur zu erfüllen, wenn mehrere, miteinander korrespondierende und/oder einander bedingende Aufgabengruppen gekoppelt und zugleich inhaltlich eventuell beeinflussende Faktoren und Randbedingungen berücksichtigt werden.

Die Aufgabenzuweisungen und-vorgaben sind für die einzelnen Arbeitseinheiten mehr oder weniger konkret gefaßt oder in irgendeiner Form schriftlich fixiert. Art und Umfang der Aufgabenstellung und ihr jeweiliger Konkretisierungsgrund bestimmen, welche (formalen) Aufgabengruppen miteinander zu verknüpfen sind und wo sich besondere Schwerpunkte in der Zusammenarbeit ergeben. Formale Zuordnung und Kopplung der einzelnen Aufgabengruppen lassen erkennen, wie die inhaltlichen Aufgabenschwerpunkte tatsächlich innerhalb der Gremien verteilt sind. Die auf Dauer eingerichteten Arbeitseinheiten werden mit teilweise regelmäßig wiederkehrenden und gleichartigen regelungsbedürftigen Angelegenheiten

befaßt. Der ständigen Gremien erteilte Koordinierungsauftrag umfaßt im allgemeinen ein Aufgabenbündel abzustimmender Probleme. Eine Häufung von mehr als drei Aufgabengruppen bestimmt deshalb die Arbeitsweise der parmanent bestehenden Arbeitskreise. Die diesen Gremien mehr global vorgegebene Aufgabe räumt einen Freiraum ein, innerhalb dessen eine Aufgabenbestimmung, -konkretisierung oder -eingrenzung vorgenommen werden kann. Die Verbindung weniger, einander ergänzender und/oder bedingender Aufgabengrupppen deutet darauf hin, daß die Arbeitseinheit über einen eindeutigen Aufgabenschwerpunkt verfügt. Dies gilt vor allem für zeitlich befristet eingesetzte Gremien, deren Aufgabe im Regelfall thematisch und/oder sachlich speziell zugeschnitten und eng umrissen ist.

Die Aufgaben einer ersten Gruppe von Gremien sind in einer Geschäftsordnung oder in Richtlinien festgelegt [1]. Für eine zweite Kategorie von Ausschüssen sind die Aufgabenanweisungen in Form von Eckvorgaben in den konstituierenden Beschlüssen oder Errichtungsgrundlagen umschrieben [2]. Eine dritte Gruppierung verfügt neben einem allgemeinen formulierten Auftrag über keinerlei detaillierte oder quantitative Vorgaben [3]. Schließlich gibt es eine vierte Gruppe von Arbeitseinheiten, die sich ihre Verhandlungs- und Besprechungsthemen innerhalb einer grob umrissenen Aufgabenzuweisung selbst setzen können [4].

In den fachlichen Koordinierungsgremien wird der Versuch unternommen, das von Institution und Kompetenz her getrennte Vorgehen einzelner Ressorts in gemeinsam berührenden Materien administrativ aufeinander abzustimmen. Die Fachausschüsse lassen sich dadurch voneinander unterscheiden, daß sie entweder überwiegend (politisch)

---

1) Vgl. Tabelle 8/1 Errichtungsgrundlagen der Interministeriellen Arbeitseinheiten Anm. 3, 6 und 7; Tabelle 8/2 Errichtungsgrundlagen der Bund-Länder-Arbeitseinheiten Anm. 2, 3, 30 und 21; Tabelle 8/3 Errichtungsgrundlagen der Länder-Arbeitseinheiten Anm. 6

2) Dies gilt für die meisten der ermittelten Arbeitseinheiten.

3) Vgl. Anlagen VII - IX (Aufstellung der ermittelten Gremien)

4) Dazu gehören der Arbeitskreis "Frühinformation" (Anl. VII/1 Nr.4) und die Staatssekretärkonferenz, sofern sie sich mit Landesangelegenheiten befaßt (vgl. III. 3.2 Die Staatssekretärkonferenz).

konzeptionell oder hauptsächlich administrativ tätig werden. Die Gremien, die sich auf das Konzipieren von Programmen [1] beschränken, haben keinerlei Einfluß auf die Maßnahmedurchführung. Die Durchsetzung der erarbeiteten Vorhaben muß von den politischen Instanzen beschlossen werden, bevor der Auftrag zur Durchführung an die zuständigen Facheinheiten der betroffenen Ressorts und an die nachgeordneten Behörden ergeht. Andere Arbeitseinheiten sollen prüfen, ob und ggf. welche über die Zuständigkeit eines Ressorts hinausgehenden Auswirkungen durch Planungen eintreten und wie negative Effekte ausgeglichen werden können [2]. Bei der Ermittlung nachweisbarer Sachverhalte überwiegt die administrative, vor allem rechtlich begründete Koordination auf fachlicher Basis. Für den Stellenwert eines ressortübergreifenden Arbeitskreises als Abstimmungsinstrument ist die Frage nach der Finanzwirksamkeit der abzuklärenden Maßnahmen von Bedeutung. Die meisten ermittelten Arbeitseinheiten verstehen sich angesichts der institutionell-rechtlichen Kompetenzverteilung und als fachlich beratende und Entscheidungen empfehlende Instanzen.

Im Sinn einer strengen juristischen Betrachtungsweise können die auf Ministerialverwaltungsebene gebildeten und mit Beamten besetzten ressortüberschreitenden Arbeitseinheiten keine Kompetenzen haben. Von wenigen Ausnahmen abgesehen haben sie kein abschließendes oder originäres Entscheidungsrecht. Jedwede Koordinierung beruht auf Entscheidungsprozessen. Zwischen Aufgabenerfüllung und Entscheidungsbefugnis besteht ein enger Zusammenhang. Im Verlauf des Abstimmungsrprozesses müssen auf vielen Stufen Teilentscheidungen vollzogen werden, die jeweils für die nächsten Schritte "partiell determinierende Wirkung haben" [3]. Die auf zahlreichen Teilentscheidungen beruhende Entscheidungsvorbereitung

---

1) Z.B. Interministerielle Arbeitsgruppe "Erholungsanlagen und Fremdenverkehr", Interministerieller Ausschuß zur Erarbeitung eines Verkehrssicherheitsprogramms (Anl. VIII/1 Nr. 5 und 7), Planungsausschuß für regionale Wirtschaftsstruktur (Anl. VIII/2 Nr. 6), Gemeinsamer Länderarbeitskreis "Fluglärm und Bodennutzung" (Anl. VIII/3 Nr. 16), Kommission für das Zivilprozeßrecht und Strafvollzugsausschuß der Länder (Anl. IX/1 Nr. 9 u.22)

2) Dazu gehört vor allem die Interministerielle Arbeitsgruppe "3. Verkehrsflughafen NW" (vgl. Anl. VIII/1 Nr.1).

3) H.P. Bahrdt: Wissenschaftliche Experten in der politischen Praxis, in: Politik und Wissenschaft, München 1971, S. 435

beinhaltet eine Eingrnzung des Handlungsspielraums der zur abschließenden Entscheidung berufenen Ebene. Es bleibt in jedem Fall der politischen Instanz überlassen, ob sie dem Vorschlag einer Arbeitseinheit folgt oder eine anderweitige Entscheidung trifft. Über die Form und Gewichtung der von Arbeitskreisen gefaßten Beschlüsse ist damit noch nichts ausgesagt [1]. In der praktischen Zusammenarbeit auf administrativ-politischer Ebene zeigt sich jedoch, daß Kompetenz eine wichtige Funktionsbedingung für jede übergreifende Arbeitseinheit ist [2]. Eine interministerielle Koordination - in Verbindung mit einer Entlastung der politischen Entscheidungsinstanz - kann nur wirksam funktionieren, wenn den Ausschüssen ihrer Aufgabe entsprechende Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse zugestanden werden.

Die auf verschiedenen Stufen der Ministerialverwaltung organisatorisch eingebundenen Arbeitskreise wirken bestimmend auf den Koordinierungsauftrag ein. Absprachen zwischen den fachlich betroffenen Mitarbeitern über den Inhalt des Abstimmungsauftrages dienen der Definition der Aufgabe und der Eingrenzung politisch begründeter Differenzen in Sachfragen. Die umstrittenen Probleme werden als Konfliktpotential ggf. aus den weiteren Verhandlungen ausgeklammert. Auf fachlich kompetenter Ebene verständigt man sich über wichtige Verfahrensgrundsätze für die gemeinsame Arbeit und über eine gemeinsame Konzeption. Innerhalb ihrer Aufgabenstellung müssen die Ausschußmitglieder zwischen den Materien einen Ausgleich finden, die z.T. in einem natürlichen Gegensatz zueinander stehen [3]. Die frühzeitige Kontaktaufnahme und eine rechtzeitig eingeleitete Verständigung über das Koordinierungsvorhaben können verhindern, daß es in den Arbeitskreisen bei der definitiven Formulierung der Aufgabe und der Festlegung von Federführung und Vorsitz [4] zu Konflikten kommt.

---

1) Vgl. III. 2.7 Die Beschlußfassung

2) Vgl. H. Prior: Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, Stuttgart 1968, S. 37

3) Ein solches Spannungsverhältnis kann zwischen Umweltschutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Ankurbelung des Wirtschaftswachstums bestehen.

4) Vgl. III. 2.4 Vorsitz und Geschäftsführung

Nur in seltenen Fällen werden in den Arbeitskreisen solche politisch brisanten Materien behandelt, für die das Einholen einer Ministerweisung unerläßlich ist. Die bei der ressortübergreifenden Kooperation zu berücksichtigende Regierungs- und/oder Ministermeinung ist den Mitgliedern der Arbeitseinheiten in der Regel hinlänglich bekannt. Sich bei der sachlichen Koordination auf administrativer Ebene dennoch abzeichnende politische Konflikte werden zur weiteren Klärung an die politischen Instanzen herangetragen. Die Vorabsprachen über die Aufgabenstellung bedeuten keineswegs, daß sachliche, die individuellen Ressortinteressen und -vorstellungen würdigende Meinungsverschiedenheiten bei der interministeriellen Zusammenarbeit vernachlässigt werden. Gerade die sachlich begründeten Ressortdifferenzen sind Bestandteil des Koordinierungsauftrages. Eine Aufgabenerweiterung über die ursprüngliche Vorgabe hinaus ist im Hinblick auf bestimmte Probleme durchaus möglich. Einige Ausschüsse machen von der Möglichkeit einer fachlich begründeten Aufgabenausweitung Gebrauch. Im allgemeinen wird jedoch die auf der Arbeitsebene definierte und abgegrenzte Aufgabe weder eingeschränkt noch erweitert.

Das Mehr an Verwaltungsaufwand, das durch die Bildung ressortübergreifender Arbeitseinheiten entsteht, ist nicht gleichbedeutend mit einer Erschwernis bei der Suche nach abgestimmten Problemlösungen. Die Abstimmung in Arbeitskreisen verlängert u. U. den Entscheidungsprozeß. Ein solches Koordinierungsverfahren stellt dennoch sicher, daß die politischen Instanzen umfassende Kenntnis der unterschiedlichen Interessenlagen und Konfliktmöglichkeiten erhalten. Die Beteiligung von Ausschüssen führt zu insgesamt ausgewogenen Vorlagen, ohne die Entscheidung der politisch verantwortlichen Instanzen zu präjudizieren. Die im Regierungsbinnenbereich, auf Bund-Länder- und auf Länder-Ebene vorhandenen Arbeitskreise tragen je nach Problem- und Konfliktlage und mit unterschiedlichen Ergebnissen zu einer - wie auch immer verstandenen - Entlastung der Fachressorts und der politischen Instanzen bei. Ordnende und/oder leitende, leistende und planende Arbeitseinheiten [1] sind - von einigen Ausnahmen

---

1) Vgl. F. Wagener: Aufgabenplanung in der parlamentarischen Demokratie, in: Öffentliche Aufgaben in der parlamentarischen Demokratie, Köln 1975, S. 26

abgesehen [1] - in den Grundorganisationseinheiten der Ministerien verankert. Im Umfang, der Eingrenzung und der Wirkungsweise ihrer (Teil-)Kompetenzen sind sie am ehesten mit Referaten zu vergleichen [2]. Dies trifft um so mehr zu, als sie sich weitgehend aus Fachreferenten zusammensetzen [3]. Grundsätzlich sind die Gremien jeweils nur in den Rechten und Befugnissen disponibel, die die Ressortvertreter als Mitglieder einbringen. Die auf einer hierarchisch höherstehenden Ebene gebildeten Arbeitseinheiten [4] verfügen über entsprechend weitergehende, ihrer administrativ-politischen Handlungsinstanz und die Verantwortung der Vorgesetzten - insbesondere die der Ressortchefs - erfahren durch interministerielle Arbeitseinheiten keinerlei Einschränkung. Nach Auffassung der Verwaltungspraktiker wird die ressortübergreifende Kooperation nicht durch die Weisungsgebundenheit der Ministerialbeamten beeinträchtigt.

Die Zuordnung der Interministeriellen Arbeitseinheiten zu formalen Aufgabengruppen (Tabelle 10/1) veranschaulicht die fachlich-interdependenten Beziehungen bei der Koordination im Regierungsbinnenbereich. Maßnahmekoordinierung und Information werden am häufigsten genannt. Es folgen Planung und Ermittlung.

Die systematische Einordnung aller Interministeriellen Arbeitseinheiten zu inhaltlichen Aufgabengruppen (Tabelle 10/2) macht den eindrucksvollen Koordinierungsbedarf im Bereich der Bildungs- und Wissenschaftspolitik, der Wirtschafts- und Finanzpolitik und in der regierungs- und verwaltungsinternen Abstimmung sichtbar.

---

1) Vgl. III. 3.2 Die Staatssekretärkonferenz; III. 3.3 Die Ministerpräsidentenkonferenz

2) Vgl. II. 2.3 Das Referat als Basiseinheit

3) Vgl. III. 2.3 Die Mitglieder

4) Z.B. die Gruppenleiter- und Abteilungsleiter-Besprechungen.

In den Interministeriellen Arbeitseinheiten, die der administrativ-politischen Koordination im Bildungs- und Wissenschaftssektor dienen, arbeiten vor allem das Kultusministerium [1], das Ministerium für Wissenschaft und Forschung und das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales über ihre Ressortgrenzen und -kompetenzen hinweg eng zusammen. Die Trennung von Bildungs- und Wissenschaftspolitik und ihre Verortung in zwei selbständigen Ministerien läßt neue Ressortgrenzen entstehen. Die ursprüngliche ressortinterne Abstimmung durch Fachreferentenkonferenzen wird nach der Aufgabenteilung zur interministeriellen Koordination. Die Abstimmung erfährt dadurch eine durch neue Organisations- und Kompetenzgrenzen bestimmte, andere Wertigkeit. Das Vorhandensein einer Fülle Interministerieller Arbeitseinheiten findet in diesem Sachverhalt eine Erklärung. Bildung und Wissenschaft nehmen darüber hinaus in der ressortübergreifenden Zusammenarbeit eine exponierte Stellung ein, weil dieser Politikbereich intensiv von der spezifischen Landespolitik ausgefüllt werden kann. Aus dem Reservatrecht der Länder in Fragen der Bildungs- und Wissenschaftspolitik ergibt sich eine weitere Erklärung für die große Zahl ressortüberschreitender Gremien in diesem Bereich [2].

Die Wirtschafts- und Finanzpolitik nimmt in der Rangfolge der Aufgabenbewältigung durch Ausschüsse den zweiten Platz ein [3]. Von vornherein ergeben sich bei der Aufgabenbewältigung weniger Berührungs- und Schnittpunkte zu anderen Geschäftsbereichen. Mit der Finanz- und Haushaltsplanung allgemein und der Etatbewirtschaftung im besonderen sind andere ressortübergreifende Instrumente verknüpft, die die Bildung Interministerieller Arbeitseinheiten nicht unbedingt erforderlich macht. Ausschüsse werden im

---

1) Das Kultusministerium ist in einigen Interministeriellen Arbeitseinheiten mit z.T. 2 bis 3 Referaten als Mitglied vertreten; vgl. III. 2.3 Die Mitglieder

2) Eine ähnliche Häufung von Arbeitseinheiten ist beim Zusammenwirken der Bundesländer zu beobachten, wenn es um die Realisierung einer einheitlichen Bildungs- und Wissenschaftspolitik über die Ländergrenzen hinweg geht.

3) Beim Bund ergibt sich bei der Zuordnung zu inhaltlichen Aufgabengruppen die Rangfolge Wirtschaftspolitik, Entwicklungspolitik, Sozialpolitik, Bildungs- und Wissenschaftspolitik (vgl.Arbeitsgruppe A. Morkel / R. Feldner / J. Hambrink: Erste Ergebnisse über "Interministerielle Zusammenarbeit und Koordinierung der Regierungstätigkeit", Trier 1972, S. 8 und Anl. 3.5.1).

wirtschafts- und finanzpolitischen Aufgabenbereich nur dort für problemorientierte Einzelfälle nötig, wo die übrigen Instrumente zur Abstimmung allein nicht hinreichen.

Zur Steuerung und internen Abstimmung werden im Regierungsbinnenbereich gezielt Interministerielle Arbeitseinheiten eingesetzt. Konfliktträchtige Materien können interessortmäßig eingehend auf der Referentenebene beraten und Entscheidungen unter Berücksichtigung von Alternativen vorstrukturiert werden. Es ist möglich, Ressortvorhaben im Hinblick auf den Zeitplan der Landesregierung frühzeitig auf administrativ-politischer Ebene aufeinander abzustimmen.
Eine solche interne Vorbereitung der Ausübung der dem Ministerpräsidenten und der Landesregierung zustehenden Koordinierungsbefugnis steht im Einklang mit dem geltenden Verfassungsrecht. Die Entscheidung selbst bleibt dem Gesamtkabinett vorbehalten. Eine Übertragung von eindeutig dem Kabinett und/oder dem Regierungschef zustehenden Koordinierungsbefugnissen auf eine Interministerielle Arbeitseinheit wäre demgegenüber verfassungsrechtlich problematisch [1].

Als fachliches Entscheidungsgremium befindet der Landesbürgschaftsausschuß [2] über "die Hergabe von Krediten zur Finanzierung volkswirtschaftlich erwünschter Vorhaben in Nordrhein-Westfalen an vertrauenswürdige Kreditnehmer" [3]. Der Landeskreditausschuß [4] entscheidet über Investitionshilfen, die "Wirtschaftsunternehmen einen Anreiz bieten, volkswirtschaftlich erwünschte Investitionsvorhaben zu verwirklichen oder Standortnachteile erleichtern" sollen [5]. Beide Interministerielle Arbeitseinheiten beschließen unter Wahrung der Verantwortung des Ressorts, das im Einzelfall für die Entscheidung kompetent ist, unter fachlichem Gesichtspunkt über vorliegende Anträge. Mit dieser Einschränkung wird einerseits die

---

1) Vgl. J. Kölble: Ist Artikel 65 GG (Ressortprinzip im Rahmen von Kanzlerrichtlinien und Kabinettentscheidung) überholt?, in: DöV 26 (1973, S. 10)

2) Anl. VIII/1 Nr. 4

3) Bürgschaftsrichtlinien des Landes Nordrhein-Westfalen für die Wirtschaft und die freien Berufe, MBl. NW 1972, S. 157

4) Anl. VIII/1 Nr. 3

5) Richtlinien für die Regionale Wirtschaftsförderung v.1.3.1972, MBl. NW, S. 1184

Koordinierungsfunktion bei der Entscheidungsfindung unterstrichen und andererseits auf die ausschließlich fachliche Zuständigkeit beider Ausschüsse abgehoben .

Eine gewisse Sonderstellung nimmt der Interministerielle Arbeitskreis "Konjunkturpolitik" [1] ein. Die meisten Ausschüsse befassen sich mit der Koordinierung administrativer Belange. Der Arbeitskreis "Konjunkturpolitik" arbeitet der politischen Leitung zu und hat eine gewisse "Feuerwehrfunktion". Das Gremium soll dem Kabinett in einer schwierigen konjunkturellen Situation konkrete Vorschläge unterbreiten, mit welchen Projekten die Konjunktur angekurbelt werden kann. Voraussetzung für die Griffigkeit solcher krisenhemmender Konzeptionen ist die vorherige Abstimmung auf den zuständigen Ebenen in der Ministerialverwaltung.

Die Aufgabe des Arbeitskreises "Frühinformation"[2] ist nicht fachbezogen. Die der eigentlichen Sachkoordination vorausgehende Frühinformation soll dazu beitragen, mögliche Schwierigkeiten rechtzeitig zu erkennen, Schritte einzuleiten, diese Schwierigkeiten abzuwenden und/oder so zu kanalisieren, daß administrative und politische Leitung rasche problembezogene Entscheidungen treffen können.

Die Ablauforganisation der Regierungsarbeit soll durch den Arbeitskreis verbessert werden.

Den Bund-Länder-Arbeitseinheiten werden - wenn man von der Zuordnung zu formalen Aufgabengruppen (Tabelle 10/3) schließt - von den politischen Instanzen vor allem die Maßnahmekoordinierung, die Information über Vorhaben und konkrete Aufgaben, die in gegenseitigem Interesse liegen, die Vorbereitung von Verordnungen oder Verwaltungsvereinbarungen, die Gesetzesvorbereitung und die Planung

---

1) Anl. VIII/1 Nr. 2

2) Anl. VII/1 Nr. 4

zur Abstimmung übertragen [1].

Die Koordinierungsfunktion der Bund-Länder-Arbeitseinheiten läßt sich im Hinblick auf die Aufgabenstellung deutlich von der Interministerieller Arbeitseinheiten abgrenzen. Im Gegensatz zu den ressortübergreifenden, regierungsinternen Gremien befassen sich die Arbeitskreise im Bund-Länder-Bereich stets mit solchen öffentlichen Aufgaben, die verschiedenartig strukturierte und organisierte politische Akteure mit z.T. ebenso unterschiedlichen Kompetenzen betreffen [2]. Gemeinsam ist diesen Aufgaben, daß sie nur unter Berücksichtigung der differenzierten Interessenlagen von Bund und Ländern über eine freiwillige und kooperative Zusammenarbeit wirksam erfüllt werden können.

Eine erste Gruppe von Bund-Länder-Arbeitseinheiten befaßt sich ausschließlich mit den öffentlichen Aufgaben, die sich stets wiederholen. Es kann sich dabei gleichermaßen um solche Aufgaben handeln, deren Erfüllung als Verfassungsauftrag gilt, als auch um solche, bei denen sich ein gemeinsames Vorgehen aus Kosten- und Wirtschaftlichkeitserwägungen empfiehlt. Diese Aufgaben sind in ihrer unterschiedlichen Gewichtung politisch und gesellschaftlich bedeutsam und bedürfen einer von allen politischen Instanzen gemeinsam getragenen Lösung [3]. Es gibt Aufgaben, die traditionell in institutionalisierten ständigen Abstimmungsgremien behandelt

---

1) Eine Zuordnung der Bund-Länder-Arbeitseinheiten zu inhaltlichen Aufgabengruppen ist nur ansatzweise möglich. Folgende Prioritäten zeichnen sich ab: Wirtschaftspolitik, Verkehrspolitik, Bildungs- und Wissenschaftspolitik, Rechtspolitik, Finanzpolitik, Sozialpolitik, Abstimmung im Verwaltungsbereich, Umweltschutz, Raumordnung, Zivilschutz und Verteidigungsangelegenheiten, Innenpolitik und Agrarpolitik.

2) Vgl. III. 1.2 Die Bund-Länder-Arbeitseinheiten

3) Die von K. Neunreither (Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung, Heidelberg 1959, S. 105) zitierte Liste von Bund-Länder-Arbeitseinheiten ist Indiz für den Prioritätenwandel der als lösungsbedürftig erkannten Probleme. Neunreither nennt für die 82 von ihm ermittelten Ausschüsse folgende Schwerpunkte: Auf den Bereich des Innern entfallen 6, für das Gesundheitswesen werden 2, im Bereich der Fürsorge 5, für Jugendfragen 2, für Vermessung und Raumordnung 2, für Kultus 1, für Finanzen und Steuern 5, für Wirtschaftsfragen 40, für Verkehr 3, für Wiederaufbau und Wohnungswesen 1, für Vertriebenen-, Flüchtlings- und Kriegsentschädigungsangelegenheiten 2, für Arbeit und Sozialversicherung 9, für Ernährung und Landwirtschaft 1, für Justiz und für Wiedergutmachung 2 Arbeitseinheiten.

werden [1].

Einer zweiten Gruppe von Bund-Länder-Arbeitseinheiten sind öffentliche Aufgaben übertragen, die einmalig sind und/oder zumindest nicht regelmäßig in gleicher Form als regelungsbedürftig zur Koordination anstehen. In dieser Gruppierung überwiegen deutlich die ad hoc zur Erarbeitung einer Problemlösung eingesetzten Gremien. Ständige Ausschüsse werden zur abgestimmten Vorbereitung umfänglicher Gesetzeswerke und breit angelegter Gemeinschaftsplanungen gebildet.

Eine dritte Gruppierung umfaßt nahezu ausschließlich solche Bund-Länder-Arbeitseinheiten, die der Vorbereitung der Arbeit eines übergeordneten Gremiums dienen [2]. Sie stellen ein eigenes System nachgeordneter Arbeitseinheiten dar. Ihre Funktion orientiert sich weniger an einer bestimmten Fachaufgabe, sondern vielmehr an der aufbereitenden Zuarbeit für ein spezielles Gremium. Innerhalb dieser Gruppe gibt es einmal solche zuarbeitenden Ausschüsse, die sich mit im wesentlichen einmaligen (Teil-) Aufgaben befassen [3]. Zum anderen handelt es sich um solche nachgeordneten Gremien, die sich im Auftrag der übergeordneten Arbeitseinheit mit jeweils (regelmäßig) wiederkehrenden, gleichwertigen und/oder mit gleicher Zielrichtung ausgestatteten, verschiedenartigen öffentlichen Aufgaben beschäftigen [4]. Die ständigen Ausschüsse dieser Gruppe sind im allgemeinen einer Ministerkonferenz zu- und nachgeordnet.

Die Konferenz des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder [5] ist koordinierendes Instrument auf höchster politischer

---

1) Ein gleichgerichteter Interesssenhintergrund im Bereich übereinstimmender Geschäftsbereiche der Ministerien von Bund und Ländern kann durchaus zur "vertikalen Ressort-'Kumpanei'" führen (vgl. F. Wagener: Aufgabenplanung in der parlamentarischen Demokratie, in: Öffentliche Aufgaben in der parlamentarischen Demokratie, Köln 1975, S. 29).

2) Vgl. Tabelle 10/3

3) Diese Teilaufgaben bedürfen wiederum der abgestimmten und integrierten Zusammenführung durch die übergeordnete Arbeitseinheit.

4) Z.B. die Ministerkonferenz für Raumordnung mit ihrem ausgeprägten nachgeordneten Ausschußsystem (vgl. Anl. VII/2 Nr. 6).

5) Anl. VII/2 Nr. 1

ist koordinierendes Instrument auf höchster politischer Leitungsebene im Bund-Länder-Bereich. Dieses Gremium ist - mehr als andere Bund-Länder-Arbeitseinheiten - wegen der besonderen Kompetenzen und der damit verbundenen Verantwortungen der Regierungschefs ein Abstimmungsinstrument auf freiwilliger Basis. Die Erörterungen und Vereinbarungen haben keine bindende Wirkung [1]. Die Gespräche über wichtige politische, wirtschaftliche, soziale und finanzielle Fragen werden von den Regierungschefs mit dem Ziel geführt, durch persönliche Fühlungnahme zu einer einheitlichen Politik in Bund und Ländern beizutragen [2].

Die im Geschäftsbereich der Staatskanzlei als Bund-Länder-Arbeitseinheit geführte Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages für Fragen der Verfassungsreform [3] stellt eine Sonderform in der Zusammenarbeit von Bund und Ländern dar. In ihr arbeiten Mitglieder des Bundestages, Angehörige der Länder-Ministerialverwaltungen und Sachverständige zusammen [4]. Bei der Prüfung der Frage, ob und inwieweit es erforderlich ist, das Grundgesetz den gegenwärtigen und voraussehbar künftigen Erfordernissen - unter Wahrung seiner Grundprinzipien - anzupassen, wird die Arbeitseinheit durch ein eigenes, von der Bundestagsverwaltung zur Verfügung gestelltes, Sekretariat unterstützt [5]. Zwischen der Enquete-Kommission und der Begleitenden Länderkommission Verfassungsreform findet ein gelegentlicher Erfahrungsaustausch statt. Über diesen Kontakt wird eine weitere Bund-Länder-Kooperation sichergestellt.

Die Länder-Arbeitseinheiten sind in erster Linie Clearingstellen für die die Länder berührenden Interessen. Sie widmen sich - wie die Zuordnung zu formalen Aufgabengruppen zeigt (Tabelle 10/4) - vornehmlich der Vorbereitung von Verordnungen oder Verwaltungsvereinbarungen, der gegenseitigen Information, der Maßnahmekoordi-

---

1) Vgl. III. 2.7 Die Beschlußfassung
2) Vgl. den entsprechenden Wortlaut in § 31 GO BReg.
3) Vgl. Anl. VII/2 Nr. 4
4) Vgl. III. 2.3 Die Mitglieder
5) Vgl. Zwischenbericht der Enquete-Kommission, in: Zur Sache 1/73, S. 17 f.

nierung, der Vorbereitung der Arbeit eines übergeordneten Gremiums und der Gesetzesvorbereitung. Planung und Ermittlung spielen nur eine untergeordnete Rolle. Die Fondsverwaltung bleibt bei der horizontalen Abstimmung im Interländerbereich vollständig ausgespart.

Für die Länder-Arbeitseinheiten ist es von besonderer Bedeutung, ob es sich bei dem Auftrag um eine einmalig zu erbringende Koordinierungsleistung handelt, ob die regelungsbedürftige Materie artgleich ist und eine hohe fachliche Spezialisierung beinhaltet oder ob die Verarbeitungs- und Konfliktregelungskapazität für interdependente Aufgaben durch einen direkten Rückgriff auf den Sachverstand der Ministerialverwaltung erweitert werden soll. Nicht zuletzt ist das Zuordnungsverhältnis wichtig, das zu anderen Gremien und Instanzen auf einer höheren Ebene und/oder zu übergeordneten Länder-Arbeitseinheiten besteht.

Es gehört zu den charakteristischen Merkmalen der ständigen Länder-Arbeitseinheiten, daß keine schriftliche Fixierung der Aufgaben erfolgt. Lediglich das Kuratorium des gemeinsamen Prüfungsausschusses der Länder für die Prüfung der Betriebsleiter von Straßenbahnbetrieben [1] verfügt über eine schriftliche Auftragsvorgabe. Sie ist in der Gründungsvereinbarung des Kuratoriums enthalten. Demgegenüber ist die Aufgabenstellung der ad hoc Ausschüsse im allgemeinen schriftlich niedergelegt [2].

Die Minister-Konferenzen haben bei der Selbstkoordinierung der Länder in politisch-fachlichen Fragen eine weitgehende Steuerungsfunktion. Der Auftrag dieser Zusammenkünfte ist nicht fixiert, sondern wird für alle sich stellenden Probleme offengehalten. Als verfassungsrechtlich nicht vorgesehene Organe wird nach dem Grundsatz der Einstimmigkeit für Beschlüsse, Empfehlungen und Entschließungen verfahren. Die Zusammenkünfte der Ressortchefs dienen

---

1) Anl. VIII/3 Nr. 14

2) Die Aufgabenstellung ist in innerdienstlichen Protokollen, in Niederschriften der Minister-Konferenzen, in Sitzungsvermerken, in Vorschriften und in Gesetzen enthalten.

der Behandlung, Prüfung und Lösung gemeinsam interessierender, politisch-technischer Einzelfragen, der Vorbereitung, Weiterbildung und Fortentwicklung von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften und der Ausarbeitung spezieller Richtlinien und Vorschriften.

2.3 DIE MITGLIEDER

Die Zusammensetzung der ressortübergreifenden Arbeitseinheiten auf Landesebene, im Bund-Länder- und im Länder-Bereich richtet sich primär nach sachlichen, auf den Koordinierungsgegenstand bezogenen Gesichtspunkten. Die Mitgliederstruktur beweist einmal mehr, daß diese fachlichen Abstimmungsgremien fast ausschließlich von den miteinander korrespondierenden Ministerien getragen werden.

Mitglied einer Interministeriellen-, Bund-Länder- oder Länder-Arbeitseinheit ist in aller Regel derjenige Ressortangehörige, dessen Fachkompetenz durch den Koordinierungsauftrag hauptsächlich tangiert wird. Ein Vertreter des Finanzministeriums ist in allen Gremien ständiges Mitglied, die sich mit der Abstimmung finanz- und kostenwirksamer Maßnahmen befassen. Angehörige anderer Institutionen von außerhalb der Ministerialverwaltung werden im Einzelfall als Sachverständige in die Ausschüsse berufen und zur Mitarbeit heranzogen [1]. Die Gremien sind in ihrer Arbeitsweise so flexibel, daß sie im Bedarfsfall weitere Ressorts als zeitweilige Mitglieder in den Arbeitskreis aufnehmen. Die ständige Mitgliedschaft wird keinem Ressort verweigert.

Die Angehörigen der Ministerialverwaltung kennen die Aufbau- und Ablauforganisation ihres eigenen Ressorts. Sie sollten um die politisch-administrativen Vorstellungen des Ressortchefs wissen, die sie in die interministerielle Zusammenarbeit einbringen müssen. Es ist nicht auszuschließen,daß Insider bestehende Meinungen und personelle Eigenarten der Leitungsinstanz zu sehr als gegeben hinnehmen und bei der sachlichen Kooperation mit anderen Ressort-

---

1) Vgl. III. 2.5 Hinzuziehen von Nichtmitgliedern

vertretern über die Gebühr respektieren. Konfliktträchtige Probleme werden im Sinn der Negativkoordination auf diese Weise ausgeklammert. Dieser Gefahr kann man durch die Beteiligung externer Sachverständiger vorbeugen [1].

Die Mitglieder ressortüberschreitender Ausschüsse handeln im Rahmen ihrer Weisungen in eigener Verantwortung. Sie haben innerhalb bestimmter Grenzen freie Hand bei der Abstimmung. Das Koordinierungsergebnis müssen sie im eigenen Ministerium vertreten. Die Arbeitskreismitglieder stehen nur insofern außerhalb der Aufbauorganisation, daß sich innerhalb des Gremiums u.U. Ressortvertreter zusammenfinden, die verschiedenen Instanzen im hierarchischen System angehören. Es gibt auf Referentenebene tagende Arbeitseinheiten, in denen ein Gruppen- oder Abteilungsleiter als ständiges Mitglied den Vorsitz ausübt [2]. Ebenso gibt es Gruppenleiter-Besprechungen, denen ein Staatssekretär präsidiert [3].

Die Zusammensetzung der Arbeitseinheiten bleibt in den meisten Fällen konstant oder wird nur geringfügig verändert. Die Gremien sind in sich stabile, flexibel handelnde Instrumente zur interministeriellen Koordination. Allein das periodische Begegnen zahlreicher Personen, die an einen Ausschuß durch Mitgliedschaft gebunden sind, hilft vielfach, Reibungsflächen in der fachlichen Arbeit zu vermeiden [4]. Die verallgemeinernden Aussagen über die Mitgliedschaft in ressortübergreifenden Ausschüssen sind durch Hinweise auf einige Sonderformen und spezifische Erscheinungen im Bund-Länder- und Länder-Bereich zu ergänzen. Der interministerielle Arbeitskreis "Frühinformation" [5] setzt sich aus Ressortangehörigen zusammen, die dem engeren Mitarbeiterstab der politischen Leitung zuzurechnen sind. Die Mitgliederstruktur orientiert sich deutlich an der Steuerungsfunktion des Arbeitskreises. Der Austausch punktueller Informationen über politisch evtl. brisante Ressort-

---

1) Vgl. M.P. Wahl: Grundlagen eines Management-Informationssystems, Neuwied/Berlin 1969, S. 68

2) Vgl. III. 2.4 Vorsitz und Geschäftsführung

3) Vgl. III. 3.1 Der Ausschuß für Organisationsfragen

4) Vgl. E. Laux: Nicht-hierarchische Organisationsformen in den Ministerien, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972. S. 329

5) Anl. VII/1 Nr. 4

vorhaben und/oder zu erwartende Konfliktlagen erfolgt unter Ausschluß des Dienstweges. Die politisch-administrativen Leitungsinstanzen erhoffen sich durch ihre engeren Mitarbeiter schnelle Informationen und Anregungen zur abgestimmten Politiksteuerung im Regierungsbereich. Die Enquete-Kommission des Bundestages für Fragen der Verfassungsreform [1] setzt sich aus 7 Mitgliedern des Bundestages, 7 von den Bundesländern ad personam benannten Persönlichkeiten und 5 Sachverständigen zusammen. Eine Sonderstellung nehmen im Länder-Bereich die auf höchster Leitungsebene tagenden Ministerkonferenzen und die Ministerpräsidentenkonferenz ein.

In 22 der ermittelten Bund-Länder-Arbeitseinheiten reicht die durch Geschäftsordnungen angeleitete regierungsinterne Selbstkoordination über einen verbindlichen Standpunkt der Landesregierung nicht aus. Das Land Nordrhein-Westfalen ist in 10 Ausschüssen mit mehr als einem Landesministerium vertreten [2]. Weiteren 12 Gremien gehören neben dem fachlich zuständigen Landesressort als ständigem Mitglied andere Ministerien zeitweilig an [3].

An der durch gemeinsame Arbeitseinheiten institutionalisierten Kooperation zwischen Bund und Ländern sind auf Ministerialverwaltungsebene häufig mehrere Bundesressorts beteiligt. Es gibt 23 Bund-Länder-Arbeitseinheiten, in denen mehr als ein Bundesministerium als ordentliches Mitglied vertreten ist [4]. Darüber hinaus existieren 7 Arbeitskreise im Bund-Länder-Bereich, in denen sich mehrere Landes- und Bundesressorts gegenübersitzen [5].

---

1) Anl. VII/2 Nr. 4

2) Mehrere Landesressorts sind in 7 der 125 ständigen und in 3 der 20 zeitlich befristet eingesetzten Bund-Länder-Arbeitseinheiten vertreten.

3) 11 ständige Ausschüsse und 1 ad hoc Arbeitskreis bestätigen die zeitweilige Mitgliedschaft weiterer Ressorts.

4) Dies trifft für 19 ständige und 4 ad hoc Arbeitskreise zu.

5) Es handelt sich um 4 ständige und 3 ad hoc Gremien.

Es entspricht sowohl dem Prinzip der freiwilligen Koordinierung auf Bund-Länder-Ebene als auch dem der besonderen Interessenwahrung, wenn die Mitgliedschaft in einigen Gremien nur auf einige Bundesländer beschränkt ist [1]. Es handelt sich um solche Ausschüsse die aufgrund ihrer Aufgabenzuweisung bestimmte Sonderprobleme behandeln und/oder partielle Komplexe und Fragestellungen aufgreifen die nur für einige (betroffene) Länder von essentiellem Interesse sind [2].

Die den Länder-Arbeitseinheiten intendierte Funktion der Selbstkoordinierung verlangt grundsätzlich die Mitgliedschaft aller Bundesländer. Die Beteiligung kann in Einzelfällen infolge der Interessenlage auf einige Länder beschränkt sein [3]. In den Länder-Arbeitseinheiten kommt es selten vor, daß einige Länderministerien nur zeitweilig und nach Bedarf zur Interländerabstimmung herangezogen werden [4]. In 1 ständigen [5] und 1 ad hoc Länder-Arbeitseinheit [6] ist das Land Nordrhein-Westfalen mit mehr als einem Ressort als Mitglied vertreten. In beiden Fällen ist die koordinierungsbedürftige Aufgabe so geschnitten, daß Wirtschafts- und Innenministerium in ihren Zuständigkeiten berührt und deshalb an der Abstimmung generell beteiligt werden [7].

---

1) Die Erhebung weist insgesamt 22 solcher Arbeitseinheiten aus.

2) Gremien, in denen nur einige Bundesländer mitarbeiten, gibt es im Bereich des Finanzwesens, des Straßen- und Verkehrswesens und für Sonderfragen der Wirtschaft.

3) Z.B. Ausschuß des Arbeitskreises der Länder für das Genossenschaftswesen (Anl. VIII/3 Nr. 10).

4) Das Bundesministerium für Verkehr ist zeitweilig Mitglied im Länderfachausschuß "Straßenbaurecht" (Anl. VIII/3 Nr. 23). Die Wirtschaftsbehörde Bremen ist zeitweiliges Mitglied in dem Ausschuß des Arbeitskreises der Länder für das Genossenschaftswesen (Anl. VIII/3 Nr. 10).

5) Im Ausschuß zur Reform der Juristenausbildung (Anl. IX/2 Nr. 2) sind das Justizministerium und das Innenministerium Mitglied.

6) Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr und Innenministerium sind Mitglieder des Gemeinsamen Länderarbeitskreises "Fluglärm und Bodennutzung" (Anl. VIII/3 Nr. 16).

7) Gleiches gilt für die Beteiligung von Bundewirtschafts- und Bundesinnenministerium.

2.4 VORSITZ UND GESCHÄFTSFÜHRUNG

In interministeriell zusammengesetzten und auf verschiedenen administrativ-politischen Handlungsebenen tagenden Arbeitskreisen gibt es - im Gegensatz zu ressortinternen Besprechungen - keinen Vorsitzenden, der zugleich die Funktion eines unmittelbaren Vorgesetzten hat. Der Vorsitzende eines ressortübergreifenden Ausschusses übt u.a. über die Mitglieder der Arbeitseinheit keine Dienstaufsicht aus. Ebenso kann er in sachlicher Hinsicht einem Ausschußmitglied keinerlei Handlungsanweisungen geben [1]. Gegenüber der Arbeitseinheit trägt der Vorsitzende die Führungsverantwortung. Der Ausschuß selbst hat die Handlungsverantwortung.

Vorsitz und Geschäftsführung eines ressortüberschreitenden Arbeitskreises sind in aller Regel nicht getrennt, sondern werden von einer einzigen Stelle wahrgenommen. Förmliche Regelungen über die Handhabung von Vorsitz und Geschäftsführung werden nach Möglichkeit ausgespart. Man will alle Maßnahmen vermeiden, die einem Ausschußmitglied auf Dauer einen zu großen Einfluß gewähren und die Selbstkoordinierung gleichberechtigter Partner erschweren.

Der Vorsitzende einer Arbeitseinheit kann die Funktion seines Amtes in die Waagschale werfen. Neben einem gewissen, unter Umständen ausschlaggebenden Informationsvorsprung verfügt er über das Recht der Aufgabenverteilung und der Geschäftsführung. Die Initiative zur Terminplanung geht meistens vom Vorsitzenden aus. Außerdem kommt ihm das Formulierungsrecht zu. Diese Überlegenheit sichert ihm eine einflußreiche Ausgangsposition für die Steuerung des Arbeitsablaufs und damit der Zielfindung. Haben Gruppen- bzw. Unterabteilungsleiter oder Abteilungsleiter den Vorsitz eines interministeriell arbeitenden Gremiums inne und nimmt ein Referent die geschäftsführenden Aufgaben wahr, gelten Geschäftsführung und Vorsitz als der Abteilung zugeordnet.

---

1) Vgl. R. Höhn: Teamarbeit - ihre organisatorischen und geistigen Voraussetzungen, in: Harzburger Hefte 12 (1969), S. 8 ff.

Vorsitzender einer interministeriellen Arbeitseinheit ist im Regelfall der Ressortvertreter, der in einer regelungsbedürftigen Angelegenheit maßgeblich betroffen und federführend ist. Sonderregelungen bezüglich der Geschäftsführung gelten für den Landeskreditausschuß und den Landesbürgschaftsausschuß [1]. Die Westdeutsche Landesbank Girozentrale ist nicht nur fachlicher Berater, sondern auch Geschäftsführer des Landeskreditausschusses [2]. Tagesordnungen und Sitzungen des Landesbürgschaftsausschusses werden von der Treuarbeit vorbereitet. Sie nimmt auch zu den Anträgen gutachtlich Stellung und legt die Beschlüsse des Bürgschaftsausschusses in Protokollen fest [3].

In den Bund-Länder-Arbeitseinheiten besitzen die Bundesministerien ein erhebliches Übergewicht. Das fachlich kompetente Bundesressort nimmt in 96 Ausschüssen [4] sowohl den Vorsitz als auch die Geschäftsführung wahr. Für weitere Gremien ist ein Bundesministerium mit der Führung der laufenden geschäftlichen Angelegenheiten und der Vor- und Aufbereitung der Zusammenkünfte beauftragt.

Die Beteiligung der Bundesländer an Geschäftsführung und/oder Vorsitz gemeinsam getragener Bund-Länder-Arbeitseinheiten nimmt sich recht bescheiden aus. Es lassen sich nur 13 Arbeitskreise [5] nachweisen, deren Geschäftsführung und/oder Vorsitz bei einem Bundesland liegen. In 13 Gremien findet zwischen dem Bund und den Ländern ein Wechsel in Vorsitz und Geschäftsführung statt [6]. Es gibt vereinbarte und turnusmäßige Wechsel im Vorsitz, interne Wahlverfahren und die Regelung, daß Geschäftsführung und Vorsitz von dem jeweils zu einer Sitzung eingeladenen Mitglied übernommen werden.

---

1) Vgl. Anl. VIII/1 Nr. 3 und 4.

2) Vgl. II. Ziff. 8 der Allgemeinen Bestimmungen zu den "Richtlinien für die regionale Wirtschaftsförderung des Landes Nordrhein-Westfalen" v. 1.3.1972.

3) Vgl. MBl. NW 1972, S. 1577.

4) 84 Ausschüsse (= 66%) sind ständige Einrichtungen und 12 Arbeitskreise (= 60%) sind zeitlich befristet eingesetzt.

5) Darunter sind 10 ständige und 3 ad hoc Arbeitseinheiten.

6) Dies gilt für 11 ständige und 2 ad hoc Gremien.

In einigen Bund-Länder-Arbeitseinheiten wird der Vorsitz von einem ad personam berufenen Mitglied wahrgenommen. Die Tagung des Kraftfahrt-Bundesamtes mit den Leitern großer Zulassungsstellen [1] findet unter dem Vorsitz des Präsidenten des Kraftfahrt-Bundesamtes statt. Vorsitzender des Länderausschusses "Innerdeutscher Handel" [2] ist der Beauftragte für innerdeutsche Wirtschaftsbeziehungen. Im Vorsitz der Arbeitstagungen der Kartellbehörden des Bundes und der Länder [3] wechseln sich das Bundeskartellamt und die gastgebende Landeskartellbehörde ab.

In einigen anderen Bund-Länder-Gremien findet die Wahl des Vorsitzenden nach einer besonderen Geschäftsordnung statt. Die Ministerkonferenz für Raumordnung [4] wählt aus den eigenen Reihen für die Dauer von zwei Jahren einen Vorsitzenden und seinen Stellvertreter [5]. Vorsitzender und stellvertretender Vorsitzender des Hauptausschusses [6] werden ebenso von der Ministerkonferenz für zwei Jahre gewählt. Die Vorsitzenden der dem Hauptausschuß nachgeordneten Gremien und ihre Stellvertreter werden vom Hauptausschuß durch Wahl ermittelt [7]. In den nachgeordneten Arbeitseinheiten ist keine zeitliche Begrenzung für die Dauer des Vorsitzes vorgesehen. In Einzelfällen richten Bund-Länder-Arbeitseinheiten zur Geschäftsführung ein eigenes Sekretariat ein [8]. Die Sekretariatsfunktion kann auch von einem Fachreferat eines Bundes- oder Landesministeriums als zusätzliche Aufgabe wahrgenommen werden [9].

Auch in einigen Länder-Arbeitseinheiten wechseln Vorsitz und Geschäftsführung unter den Mitgliedern. Im allgemeinen ist der

---

1) Anl. VIII/2 Nr. 79
2) Anl. VIII/2 Nr. 43
3) Anl. VIII/2 Nr. 37
4) Anl. VII/2 Nr. 6
5) Abschn. I § 2 GO Ministerkonferenz für Raumordnung.
6) Anl. VII/2 Nr. 7
7) Abschn.II § 9 Satz 2 GO Ministerkonferenz für Raumordnung
8) Z.B. Enquete-Kommission des Bundestages für Fragen der Verfassungsreform (Anl. VII/2 Nr. 4).
9) Dies gilt weitgehend für die Ministerkonferenzen.

Wechsel turnusmäßig vereinbart oder zeitlich fixiert. Geschäftsordnungen, die ein Wahlverfahren für die Benennung des Vorsitzenden zwingend vorschreiben, sind selten.

Das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr nimmt die Geschäftsführung und den Vorsitz in 3 ständigen [1] und in 4 zeitlich befristet eingesetzten Länder-Arbeitskreisen [2] wahr. Das Land hat in den Unterausschüssen des Bundesrats-Wirtschaftsausschusses für Steuerfragen und EG-Gesellschaftsrecht [3] den Vorsitz. Die Geschäftsführung dieser Gremien ist einem anderen Bundesland übertragen. In keinem Fall ist ein Landesressort ausschließlich mit der Führung der laufenden Angelegenheiten einer Länder-Arbeitseinheit beauftragt.

2.5 HINZUZIEHEN VON NICHTMITGLIEDERN

Der Aufwand für die Problemdefinition, für die Beschaffung und den Austausch von Informationen, für die Rückkopplung zwischen politischer Leitung und Verwaltung und letztlich für die Umsetzung in Handeln ist in einem arbeitsteilig organisierten Regierungssystem recht groß [4]. Die entsprechenden Fachleute müssen zusammenwirken, um schwierige komplexe und interdependente Sachverhalte frühzeitig im Hinblick auf eine Gesamtlösung abzustimmen. Es ist fraglich, ob das in den Ressorts auf Bundes- oder Länder-Ebene vorhandene Fachwissen ausreicht, befriedigende und adäquate Problemlösungen

---

1) Arbeitskreis "Textilkennzeichnung", Arbeitskreis der Länder "Sparkassen, Girozentralen, öffentliche Bausparkassen" und Technische Arbeitsgruppe im Länder-Ausschuß für Eisenbahnen und Bergbahnen (Anl. VIII/3 Nr. 5, 6 und 18).

2) Arbeitskreis "Ausländerbeschäftigung", Arbeitskreis der Vertreter der Versicherungsaufsichtsbehörden der Länder zur Erarbeitung von Vorschriften über die Rechnungslegung der unter Landesaufsicht stehenden Versicherungsunternehmen, Gemeinsamer Länderarbeitskreis "Fluglärm und Bodennutzung" und EBOA-Arbeitsgruppe im Länderausschuß für Eisenbahnen und Bergbahnen (Anl. VIII/3 Nr. 4, 9, 16 und 19)

3) Anl. VIII/3 Nr. 7 und 8

4) Vgl. H. Ehmke: Planen ist keine Sünde, in: Die Zeit v. 10.12.1971, S. 48

zu erzielen. Die Beteiligung hausfremder Fachreferenten und das Hinzuziehen von Sachverständigen und Spezialisten, die außerhalb der Ministerialverwaltung stehen, ist in bestimmten Fällen ebenso unerläßlich wie die Mitwirkung gesellschaftlicher Gruppen an Entscheidungsprozessen. Nur durch die Synthese aller Ansichten und Vorschläge ist letztlich ein brauchbares Resultat zu erzielen [1].

Es ist die Aufgabe der politischen Entscheidungsträger und damit auch der Ministerialverwaltung, den "Rat externer Fachleute einschließlich der von diesen angebotenen Entscheidungshilfsmittel nutzbar zu machen" [2]. Die Ministerien werden dieser Forderung in gewissem Umfang gerecht. Je nach Bedarf und Sachfrage werden die unterschiedlichsten Experten in den Koordinierungsprozeß einbezogen. Die Art der Beteiligung ist weitgehend informell. Sie ist weder zu vergleichen mit der Form von Partizipation, wie sie z.B. die Geschäftsordnung der Bundesministerien für Verbände vorsieht [3], noch handelt es sich um eine institutionalisierte Beteiligung Betroffener, die über ein notfalls einklagbares Recht auf Beteiligung verfügen [4]. Es ist zu bezweifeln, ob die Beteiligung außerhalb der Ministerialbehörde stehender Fachleute als Indiz für die Berücksichtigung gesellschaftlicher Interessen gedeutet werden darf.

Die Beteiligung von Sachverständigen an der interministeriellen Koordination wirft Kooperationsprobleme zwischen den verschiedenen Akteuren im Regierungsbereich auf [5]. Experten und Verbandsvertreter neigen dazu, methodisch elegante und ihrem besonderen

---

1) Vgl. M.P. Wahl: Grundlagen eines Management-Informationssystems, Neuwied / Berlin 1969, S. 69 ff.

2) C. Böhret: Entscheidungshilfen für die Regierung, Opladen 1970, S. 59

3) GGO Teil II § 23

4) Vgl. R. Mayntz: Funktionen der Beteiligung bei öffentlicher Planung, in: Demokratie und Verwaltung, Berlin 1972, S. 345

5) Vgl. I. Berggreen: Die "dissenting opinion" in der Verwaltung, Berlin 1972, S. 106.; C. Grossner: Wenn Zukunft verplant wird,in: Die Zeit v. 9.4.1971, S. 15; R. Mayntz: Funktionen der Beteiligung bei öffentlicher Planung, in: Demokratie und Verwaltung, Berlin 1972, S. 346 ff.

Interesse entgegenkommende Lösungen sachlich vernünftigen und politisch durchsetzbaren vorzuziehen. Bei der Ministerialbürokratie kann die Tendenz vorhanden sein, sich durch das Hinzuziehen von Sachverständigen in der eigenen Auffassung bestätigt zu wissen [1]. Voraussetzung für eine sinnvolle Beteiligung von Experten ist die Bereitschaft, auf eine einseitige Interessendurchsetzung zu verzichten. Die Ausschußmitglieder müssen geneigt sein, sich in der eigenen Arbeit unterstützen zu lassen, neue Einsichten gewinnen zu wollen und diese für die politischen Entscheidungsinstanzen aufzubereiten.

Es gibt im Regierungsbinnenbereich, auf Bund-Länder- und Länder-Ebene einzelne Ausschüsse, deren Zusammensetzung durch besondere Richtlinien vorgeschrieben ist. Nur in Sonderfällen werden Vertreter anderer Ministerien zu den Sitzungen dieser Gremien eingeladen. Arbeitseinheiten, deren Mitgliederkreis nicht starr festliegt, arbeiten häufig in engem Kontakt mit korrespondierenden administrativ-politischen Instanzen interministeriell zusammen.
Die Entscheidung darüber, ob und wie von Fall zu Fall weitere Fachreferenten beteiligt werden, ist im Rahmen zu respektierender Geschäftsordnungsbestimmungen in das Belieben der jeweiligen Arbeitseinheit gestellt. Die Mitarbeit sachverständiger, sachlich betroffener, aber außerhalb der Ministerialorganisation stehender Institutionen ist im allgemeinen weder zwingend noch verbindlich vorgeschrieben. Das Hinzuziehen von Nicht-Ressortangehörigen ist unterschiedlich und individuell für jeden Arbeitskreis geregelt. Die Skala reicht von der Initiative des Ausschusses bis hin zu Richtlinien [2] und besonderen Geschäftsordnungen [3].

---

1) Vgl. H.P. Bahrdt: Wissenschaftliche Experten in der politischen Praxis, in: Politik und Wissenschaft, München 1971, S. 433 ff.

2) Zu nennen sind Landeskredit- und Landesbürgschaftsausschuß (vgl. Anl. VIII/1 Nr. 3 und 4).

3) Z.B. Koordinierungsausschuß der Landesjustizverwaltungen für die Rechtspflegerausbildung (Anl. IX/2 Nr. 1).

Die fachliche Komponente der ressortübergreifenden Arbeitseinheiten und ihre Einbindung in die Ablauforganisation der Ministerialverwaltung wird durch die fallweise Beteiligung von Nicht-Ressortvertretern an der interministeriellen Koordination unterstrichen. Bei dem Erfahrungsaustausch geht es u.a. darum, ein gemeinsames Verhalten der politischen Instanzen auf Sachverständigen- und Fachebene zu koordinieren und/oder vorzustrukturieren. In diesem Sinn findet ein Gedankenaustausch mit Berufsverbänden, Gewerkschaften und dem Beamtenbund statt [1]. Bedarfweise werden Bankexperten und Sachverständige aus den Landesober- und Landesmittelbehörden und aus Wissenschaft und Forschung zu einem Meinungsaustausch mit den Ausschußmitgliedern eingeladen. Der (neutrale) Sachverständige kann einer Arbeitseinheit sein Fachwissen zuführen oder seine Interessen darlegen. Er hat aber keinen Einfluß darauf, ob seiner Beratung eine Funktion in der Entscheidungsvorbereitung und/oder eine Kritik- und Kontrollfunktion zugestanden wird. Die Fachleute verfügen in den Arbeitseinheiten über kein Stimmrecht [2]. Die Zusammenarbeit zwischen Ausschüssen und Experten ist geeignet, genaue Sachverhalte abzuklären und mögliche Interessen anderer Institutionen in die Überlegungen einzubeziehen. Die Schwierigkeiten unterschiedlicher Verwaltungshierarchie können überbrückt, die Abstimmung kann insgesamt vereinheitlicht und vereinfacht werden. Die über den Regierungsbereich hinausgehende Kooperation ist integraler Bestandteil der auf Freiwilligkeit beruhenden Abstimmung zwischen den administrativ-politischen Akteuren.

Von den ermittelten Interministeriellen Arbeitseinheiten beteiligen 4 sonstige, nicht der Ministerialverwaltung zuzurechnende Stellen an ihrer Arbeit [3] und pflegen mit anderen Gremien und Institutionen

---

1) Z.B. Koordinierungsausschuß der Landesjustizverwaltungen für die Rechtspflegerausbildung (Anl. IX/2 Nr. 1).

2) Vgl. III. 2.7 Die Beschlußfassung

3) Landeskreditausschuß, Landesbürgschaftsausschuß, Ständiger Koordinierungsausschuß für Straßenverkehr und Straßenbau und Interministerieller Ausschuß zur Erarbeitung eines Verkehrssicherheitsprogramms (Anl. VIII/1 Nr. 3, 4, 6 und 7)

einen gelegentlichen Erfahrungsaustausch [1]. Ansonsten verläßt man sich weitgehend auf eigene Erfahrungswerte oder auf die intern, für den Regierungsbereich geltende Geschäftsordnung bei der Koordinatior

Bund-Länder-Arbeitseinheiten suchen und praktizieren - abgesehen vo den nachgeordneten und mit dem ausdrücklichen Auftrag der Zuarbeit versehenen Unterausschüssen - nur in geringem Ausmaß den Erfahrungsaustausch mit anderen Gremien. Außerhalb der Ministerialverwaltung stehende Stellen entsenden in weniger als die Hälfte [2] der Bund-Länder-Ausschüsse Sachverständige. Nur 43 Arbeitskreise nutzen ein Netz von Querverbindungen, um sich oder andere im Rahmen ihrer Aufgabenstellung zu informieren, gegenseitig zu beraten und über Vorhaben, Maßnahmen oder Entscheidungen zu unterrichten. Insgesamt 8 von 146 Ausschüssen haben ständigen Kontakt zu anderen Gremien und verschiedenen Institutionen. Weitere 35 Arbeitseinheiten unterhalten gelegentlich dem Meinungsaustausch dienende Kontakte zu anderen Stellen.

Es gibt eine erste Gruppe von Bund-Länder-Arbeitseinheiten, die permanent oder von Fall zu Fall Verbindung zu sachlich ähnlich orientierten und fachlich tangierten Arbeitskreisen aufnimmt. Eine zweite Gruppe nennt als Ansprechpartner einen Kreis besonders betroffener Interessenten und Angehörige nachgeordneter Landesbehörden. Eine dritte Gruppierung steht in ständigem oder zeitweiligen Kontakt zu obersten Landesbehörden, zu Fachministerkonferenzen, zu von Bund und Ländern gemeinsam getragenen Einrichtungen oder zu mit gewissen Sonderrechten ausgestatteten Einrichtungen auf Landes- oder Bundesebene [3]. Es gibt nur einige wenige Bund-Länder-Arbeitseinheiten, in die besonders qualifizierte Persönlichkeiten aus

---

1) Ständiger Koordinierungsausschuß für Straßenverkehr und Straßenbau und Interministerieller Ausschuß zur Erarbeitung eines Verkehrssicherheitsprgramms (Anl. VIII/1 Nr. 6 und 7)

2) Es handelt sich um 71 Bund-Länder-Arbeitseinheiten.

3) Genannt werden u.a. Bundesrechnungshof, Landesrechnungshöfe, Bundesbank, Landesbanken, Kartellbehörden, Bundesanstalten, Statistische Ämter, Bahn und Post, Technische Überwachungsvereine, Interessenverbände aus Industrie und Handel, Kommunale Spitzenverbände, Leiter nachgeordneter Oberbehörden, Wissenschaftsrat.

Wissenschaft, Verwaltung und Politik ad personam zu voll stimmberechtigten Mitgliedern berufen werden.

Ein Drittel aller ermittelten Länder-Arbeitseinheiten [1] zieht zur Mitarbeit Vertreter von Institutionen heran, die nicht direkt der Ministerialverwaltung zugeordnet sind. Über die Beteiligung einzelner Sachverständiger hinaus suchen einige Arbeitskreise [2] Kontakt zu anderen Gremien. Ansprechpartner für den regelmäßigen oder gelegentlichen Erfahrungsaustausch sind fachlich korrespondierende Bundesministerien, Fachministerkonferenzen und die diesen nachgeordneten Unterausschüsse. Verbindungen bestehen auch zu Aufsichtsbehörden des Bundes, zu Interessenverbänden, zu berufsständischen Organisationen und zu Zusammenschlüssen im Bereich der Universitäten. Darüber hinaus werden mit Interministeriellen- und Bund-Länder-Arbeitseinheiten Erfahrungen ausgetauscht.

Den Repräsentanten von Bundesministern, Sonderbehörden des Bundes, Bundeseinrichtungen, Landesoberbehörden, Interessenverbänden und anderen, z.T. nichtöffentlichen Einrichtungen ist in den Länder-Arbeitseinheiten kein qualifiziertes Stimmrecht eingeräumt. Im Gegensatz zu den Gepflogenheiten einiger Bund-Länder-Ausschüsse werden in Arbeitskreise der Länder keine Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Verwaltung oder Politik ad personam zu Mitgliedern oder zu Vorsitzenden berufen.

2.6 DIE SITZUNGEN

Die teilweise von langjähriger Zusammenarbeit geprägte Arbeitsweise ressortübergreifender Gremien beruht weitgehend auf informellen Regelungen. Verantwortlich für das Aufstellen der Tagesordnung ist im Regelfall der Ausschußvorsitzende. Er verständigt

---

1) Es handelt sich um 6 ständige und 3 ad hoc Ausschüsse.

2) 5 ständige und 2 ad hoc Arbeitskreise stehen in regelmäßigem Erfahrungsaustausch mit anderen Ausschüssen. 4 ständige und 2 ad hoc Arbeitseinheiten unterhalten gelegentliche Kontakte zu anderen Gremien.

sich im allgemeinen mit den übrigen Mitgliedern der Arbeitseinheit über die anstehenden klärungsbedürftigen Einzelheiten. Die Tagesordnung kann sich als heterogene Sammelliste erweisen, sie kann einseitige (Ressort-) Wunschliste sein, sie kann einmal mehr allgemeine und ein andermal verstärkt spezielle Fragen enthalten. Selten ist die Tagesordnung an den Arbeitsplan und die Thematisierung eines anderen Gremiums gebunden. Zu den Obliegenheiten des Vorsitzenden gehört auch die rechtzeitige Verteilung der Tagesordnung und der Sitzungsunterlagen.

Sofern die der interministeriellen Abstimmung dienden Arbeitseinheiten über eine eigene Geschäftsordnung verfügen [1], sollen sie die freiwillige Zusammenarbeit so kanalisieren, daß formal bedingte Kompetenzkonflikte vermieden werden. Diese Geschäftsordnungen enthalten generelle Bestimmungen über die Zusammensetzung des Ausschusses, über das Hinzuziehen von Sachverständigen, über die Handhabung des Vorsitzes und die Amtszeit des Vorsitzenden, über die Beschlußfähigkeit und die Beschlußfassung, über die Bildung zuarbeitender Gremien und über den Sitzungsmodus.

Die ressortüberschreitenden Arbeitskreise treten auf der jeweils vereinbarten administrativ-politischen Handlungsebene zusammen. Die Tagungshäufigkeit orientiert sich weitgehend an den Bedürfnissen und der Aufgabenstellung des jeweiligen Gremiums. Im Regelfall werden immer erst dann Sitzungen anberaumt, wenn sich eine gewisse Fülle

---

1) Über eine eigene Geschäftsordnung verfügen die Ministerkonferenz für Raumordnung und die ihr nachgeordneten Ausschüsse (Anl. VII/2 Nr. 6, 7, 2, 3, 5, 8 und 9). Die Enquete-Kommission des Bundestages für Fragen der Verfassungsreform (Anl. VII/2 Nr. 4) verfährt nach der Geschäftsordnung des Bundestages v. 22.5.1970 (BGBl. I, S. 628). Besondere Geschäftsordnungen haben darüber hinaus der Planungsausschuß für regionale Wirtschaftsstruktur und sein Unterausschuß, der Konjunkturrat für die öffentliche Hand, der Verbraucherbeirat beim Bundesminister für Wirtschaft, der Deutsche Druckgasausschuß, der Gemeinsame Ausschuß "Elektronik im Bauwesen" (Anl. VIII/2 Nr. 6, 7, 11, 32, 67 und 105) und das Kuratorium des gemeinsamen Prüfungsausschusses der Länder für die Prüfung der Betriebsleiter von Straßenbahnbetrieben (Anl. VIII/3 Nr. 14). Der Unterausschuß "Steuerfragen" und der Unterausschuß "EG-Gesellschaftsrecht" des Bundesrats-Wirtschaftsausschusses (Anl. VIII/3 Nr. 7 und 8) verfahren nach der für die übergeordnete Arbeitseinheit geltenden Geschäftsordnung.

klärungsbedürftiger Angelegenheiten angesammelt hat. Der Sitzungsverlauf kann durch ein offiziell vorgegebenes oder nur intern aufgestelltes Arbeitsprogramm und durch die unter den Mitgliedern vereinbarte Tagesordnung bestimmt sein. Es gibt nur in geringem Umfang eine mittelfristige oder gar längerfristige Terminplanung. Weitgehend fehlt eine terminliche Fixierung des Arbeitsablaufs.

Die Tagungshäufigkeit verdeutlicht den individuellen, von der inhaltlichen Aufgabenstellung geprägten Charakter der Grmien (Tabelle 11). Es gibt Arbeitseinheiten, die unmittelbar nach Auftragserteilung sehr häufig zusammentreffen. In diesen ersten Sitzungen werden die anstehenden Probleme abgesteckt und in der Weise aufbereitet, daß jedes Ausschußmitglied seine (Teil-) Aufgabe in Angriff nehmen kann. In einer späteren Arbeitsphase tritt das Gremium nur zusammen, wenn nicht vorhergesehene Schwierigkeiten auftauchen und/oder wenn Vorlagen für die politischen Instanzen abstimmungsreif zu machen sind. Andere Arbeitskreise tagen prinzipiell nur, wenn in ihren Aufgabenbereich fallende Angelegenheiten zur Koordination, Klärung und Entscheidung anstehen. Eine dritte Gruppe von Gremien trifft sich turnusmäßig in einem vereinbarten Zeitraum. Schließlich gibt es Arbeitseinheiten, die immer nur dann aktiviert werden, wenn besondere - aktuelle - Probleme in Form eines Krisenmanagements zu bewältigen sind [1]. Diese Gremien treten im Bedarfsfall häufig und in kurzen Intervallen zusammen, um ihrem Auftrag entsprechend der politischen Leitung administrativ abgestimmte Maßnahmen zur schnellen und wirksamen Entscheidung zu empfehlen.

Der Arbeitskreis "Frühinformation" [2] tagt aus arbeitsökonomischen Gründen parallel zu den Sitzungen der Landesregierung. Die Ausschußmitgliedr werden zu diesem Zeitpunkt mit einiger Sicherheit von ihren Ministern nicht für andere Aufgaben in Anspruch genommen. Mit einer gewissen Regelmäßigkeit kommt auch der Ständige

---

1) Z.B. Interministerieller Arbeitskreis "Konkunkturpolitik" (Anl. VIII/1 Nr. 2)

2) Anl. VII/1 Nr. 4

3) Anl. VIII/1 Nr. 6

Koordinierungsausschuß für Straßenverkehr und Straßenbau [1] zu Besprechungen zusammen.

Die vorliegenden Daten lassen nicht eindeutig erkennen, ob die Bund-Länder-Arbeitseinheiten mehr in regelmäßigen oder überwiegend in unregelmäßigen Zeitabständen tagen. Die Tagungshäufigkeit schwankt zumeist zwischen 2-8 mal im Befragungszeitrau. Vor allem die Dauer der Zusammenkünfte spricht dafür, daß die Bund-Länder-Arbeitskreise jeweils nach Bedarf zu Besprechungen zusammentreten. 54 Gremien nennen zweitägige [2] und 12 Arbeitskreise sogar 3 bis 4tägige Sitzungen [3].

An den Sitzungen des Planungsausschusses für regionale Wirtschaftsstruktur [4] und an denen des Konjunkturrates für die öffentliche Hand [5] nimmt regelmäßig der Wirtschaftsminister des Landes Nordrhein-Westfalen bzw. für ihn stellvertretend im Verhinderungsfall der zuständige Staatssekretär teil. Der Strafvollzugsausschuß der Länder [6] weist auf die Anwesenheit des Staatssekretärs im Justizministerium in der 16. Sitzung im Jahre 1959 hin. Im Mai 1971 beteiligte sich der für Wirtschaftsfragen in Nordrhein-Westfalen zuständige Staatssekretär an einer Sitzung des Länderausschusses "Außenwirtschaft" [7]. An einer Zusammenkunft des Gemeinsamen Ausschusses "Elektronik im Bauwesen" [8] beteiligte sich 1969 einmal der

---

1) Anl. VIII/1 Nr. 6

2) 4 ständige Arbeitseinheiten der Staatskanzlei, 36 ständige und 5 ad hoc Arbeitskreise des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr und 5 ständige und 4 ad hoc Ausschüsse des Justizministeriums.

3) 3 ständige Bund-Länder-Arbeitseinheiten des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr und 4 ständige und 5 ad hoc Gremien des Justizministeriums.

4) Anl. VIII/2 Nr. 6

5) Anl. VIII/2 Nr. 11

6) Anl. IX/1 Nr. 22

7) Anl. VIII/2 Nr. 40

8) Anl. VIII/2 Nr. 105

damals zuständige Minister für Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten des Landes Nordrhein-Westfalen. Der Kommission für die Errichtung einer kriminologischen Zentralstelle [1] präsidierte im Jahr 1970 einmal der Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen.

Von 146 ermittelten Bund-Länder-Arbeitseinheiten verfahren insgesamt 14 nach einer eigenen Geschäftsordnung, die nicht mit der für die Ministerien geltenden Regelung identisch ist. Eine solche bis ins Detail gehende Geschäftsordnung weisen alle diejenigen Arbeitskreise auf, die sich aufgrund eines Gesetzes oder Erlasses konstituierten [2].

Die Termine der Länderministerkonferenzen werden immer von den zuständigen Ressortchefs selbst wahrgenommen. Ebenso selbstverständlich ist die Teilnahme der Regierungschefs an den Zusammenkünften der Ministerpräsidentenkonferenz [3]. Es ist äußerst selten, daß Minister oder Staatssekretäre an Sitzungen von Länder-Arbeitseinheiten teilnehmen, die unterhalb der politisch-administrativen Leitungsebene verortet sind. Lediglich in einer Zusammenkunft des Ausschusses zur Reform der Juristenausbildung [4] war einmal der

---

1) Anl. IX/1 Nr. 20

2) Die Geschäftsordnung der Ministerkonferenz für Raumordnung ergibt sich aus dem Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern über die gemeinsamen Beratungen nach § 8 des Raumordnungsgesetzes (BAnz. Nr. 122 v. 5.7.1967). Der Planungsausschuß für regionale Wirtschaftsstruktur hat sich seine Geschäftsordnung nach § 6 Abs. 3 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" durch Beschluß vom 6.5.1970 gegeben. Der Konjunkturrat für die öffentliche Hand hat sich gem. § 18 Abs. 2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft v. 8.6.1967 seine Geschäftsordnung gegeben (BAnz v. 23.12.1967). Die Rechtsgrundlage für die Tätigkeit des Verbraucherbeirates beim Bundesminister für Wirtschaft ergibt sich aus einem Erlaß des BMWF v. 18.5.1972; die Geschäftsordnung ist von einer eigens gebildeten Arbeitsgruppe erstellt worden, um den Erlaß durch Einzelregelungen zu ergänzen. Vom Gemeinsamen Ausschuß "Elektronik im Bauwesen" lag keine Geschäftsordnung vor. Die Geschäftsordnung des Deutschen Druckgasausschusses war noch nicht verabschiedet.

3) Vgl. III. 3.3 Die Ministerpräsidentenkonferenz

4) Anl. IX/2 Nr. 2

Staatssekretär des gastgebenden Landesministeriums anwesend. Der Koordinierungsausschuß der Landesjustizverwaltungen für die Rechtspflegerausbildung [1] weist in seinen Protokollen die einmalige Teilnahme eines Ressortchefs aus.

5 Länder-Arbeitseinheiten [2] haben sich über einen internen Arbeits- und Terminplan verständigt. Der der Wirtschaftsministerkonferenz direkt zuarbeitende ad hoc Arbeitskreis "Energiepolitik" [3] verfährt nach einem vorgegebenen Terminplan. Nach einem ausschließlich für den eigenen Gebrauch bestimmten Zeitplan arbeiten 3 ständige Ländergremien. Weitere 2 Ausschüsse [4] richten sich nach einem internen Arbeitsplan.

In Zusammenkünften von mindestens zweitägiger Dauer arbeiten 14 aller ermittelten Arbeitseinheiten [5] die anstehenden Probleme auf. Die Technische Arbeitsgruppe im Länderausschuß für Eisenbahnen und Bergbahnen [6] und die Arbeitsgruppe für die Weiterbildung der Betriebsvorschriften für nichtbundeseigene Eisenbahnen [7] treffen sich zu Arbeitsbesprechungen, die sich über drei Tage erstrecken.

2.7 DIE BESCHLUSSFASSUNG

Die fachliche Koordination durch interministeriell kooperierende Ausschüsse läuft über einen organisierten, am Dienstweg orientierten Rückkopplungsmechanismus ab. Die in den relativ selbständig handelnden und in den zuarbeitenden und nachgeordneten Arbeitseinheiten [8] erzielten Ergebnisse gehen generell als Beschlußvorschläge zur definitiven Abstimmung und Entscheidung an die

---

1) Anl. IX/3 Nr. 1
2) 2 ständige und 3 ad hoc Länder-Arbeitseinheiten
3) Anl. VIII/3 Nr. 11
4) 1 ständiger und 1 ad hoc Ausschuß
5) 9 ständige und 5 ad hoc Arbeitskreise
6) Anl. VIII/3 Nr. 18
7) Anl. VIII/3 Nr. 20
8) Vgl. III. 2.2 Aufgaben und Kompetenzen

zuständigen, die Verantwortung tragenden politischen Instanzen.

Die Resultate überressortmäßiger Zusammenarbeit bestehen in der Gewinnung und dem Austausch von Informationen, in der Verabschiedung von Empfehlungen, Programmen und Richtlinien, im Fassen selbständiger Beschlüsse, dem Abstimmen von Beschlußvorlagen übergeordneter Instanzen, dem Erzielen von Verwaltungsvereinbarungen und der Verabredung gleichen Handelns (Maßnahmekoordinierung). Diese Arbeitsergebnisse werden im allgemeinen nicht direkt in Maßnahmen und Handlungen der Ministerialverwaltung bzw. solche Handlungen veranlassende Entscheidungen umgesetzt. Erst nach erfolgtem förmlichen Beschluß der politischen Gremien fließen die von interministeriellen Arbeitskreisen erarbeiteten Resultate - vielfach über die Arbeitseinheiten und ggf. deren Unterausschüsse - in die sachlich zuständigen Handlungsebenen der Ministerialverwaltung ein. In den meisten Fällen ist ein weiterer, ressortinterner Entscheidungsprozeß notwendig, bevor das Koordinierungsergebnis auf administrativer Ebene in die notwendigen Maßnahmen umgesetzt wird und zur Anwendung kommen kann. Die Kompetenzen und die Verantwortung für Einzelmaßnahmen verbleiben ressortgebunden bei der zuständigen politischen Instanz. Dies gilt gleichermaßen für im Regierungsbinnenbereich, auf Bund-Länder- oder auf Länder-Ebene durch Arbeitseinheiten erzielte Koordinierungsergebnisse.

Die individuelle Arbeitsweise der einzelnen Gremien ist dafür maßgebend, wie und in welcher Form die Ergebnisse der Ausschußarbeit zustandekommen. Es besteht eine gewisse Neigung, problematische Angelegenheiten auf informellem Weg - z.B. durch Telefonate - in bilateralen Gesprächen zu klären. Diese Art der Vorabverständigung hat weitgehend Eingang in die praktische Zusammenarbeit gefunden. Ihre Grenzen sind dort, wo Plenarentscheidungen unterlaufen werden können. Informelle bilaterale oder multilaterale Besprechungen sind sinnvoll, um außerhalb der regulären Ausschußsitzungen eine Angelegenheit unter den Beteiligten aufzubereiten und Teilergebnisse in die gemeinsame Abstimmung einzubringen.

Die Arbeitskreise, die mit ihrer (internen) Entscheidung eine Empfehlung für die Beschlußfassung einer übergeordneten Instanz

abgeben, versuchen, im Plenum Gegenmeinungen und Alternativen soweit auszudiskutieren, daß ein einziger Vorschlag unterbreitet werden kann. Bei Nichteinigung auf ein Votum als Folge abweichender Ressort auffassungen erarbeitet man im allgemeinen einen gemeinsamen Hauptvorschlag. In diesem wird der Mehrheitsvorschlag dargestellt, ebenso wird die Gegenmeinung der Minderheit unter Benennung der konträren Auffassungen als Entscheidungsvorschlag angeboten. Die politischen Instanzen haben die Möglichkeit, die verschiedenen Standpunkte gegeneinander abzuwägen und alternativ darüber zu beschließen.

In der Praxis kommt es relativ selten zu solchen, von Gegenauffassungen bestimmten Vorlagen. Sie werden vor allem dann nicht gemacht, wenn aus partei- und/oder koalitionspolitischen Gründen Rücksichten zu nehmen sind. Wenn trotz aller Bemühungen der Arbeitseinheit kein Kompromiß gefunden wird und der Konflikt auf hoher politisch-administrativer Ebene bereinigt werden soll, setzt sich u.U. das Ressortprinzip durch. Entweder bleiben die unüberbrückbaren Reibungspunkte bestehen und jeder Geschäftsbereich entscheidet nach seinen Interessen in eigener Verantwortung oder die Abstimmung wird anderweitig versucht.

Rationale Entscheidungen beruhen auf der Kenntnis aller wichtigen Faktoren und möglicher Alternativen. Um durchsetzbare Lösungen zu finden, müssen die Alternativen gegeneinander abgewägt und die Konsequenzen möglicher Auswirkungen berücksichtigt werden [1]. Das Einbeziehen von Alternativvorschlägen und die Beachtung von Minderheitsvoten bieten sich im Entscheidungsprozeß als Handlungsmuster an, um einer bewußt unsachgemäßen Lösung durch einen formalen Kompromiß zu entgehen.

Für Arbeitseinheiten, deren Arbeitsweise von einer besonderen Geschäftsordnung bestimmt wird [2], ist in der Regel auch das

---

1) Vgl. N. Luhmann: Funktionale Methode und Systemtheorie, in: Soziale Welt 15 (1964), S. 6 f.

2) Vgl. III. 2.4 Vorsitz und Geschäftsführung

Beschlußverfahren verbindlich bestimmt. Es kommt nur in begrenzten Ausnahmen vor, daß Entscheidungen, Voten oder Empfehlungen unterhalb der politischen Leitungsebene im Umlaufverfahren herbeigeführt werden. Ebenso selten werden Voten oder Vorlagen von den politischen Instanzen zur erneuten Beratung und Abstimmung an ressortgreifende Arbeitseinheiten zurückverwiesen. Die politischen Gremien orientieren sich bei ihrer Entscheidung überwiegend am Votum der Arbeitseinheiten und erheben es zum eigenen Beschluß.

Es hängt nicht allein von der Aufgabenzuweisung und dem Auftrag ab, ob Alternativen erarbeitet und dem Votum als integraler Bestandteil beigegeben werden. Der Vorsitzende bzw. in einer Arbeitseinheit Federführende kann initiieren, ob und in welchem Ausmaß von der Möglichkeit alternativer Lösungsvorschläge Gebrauch gemacht wird. Es gibt eine Reihe von Arbeitskreisen, deren Mitglieder es als selbstverständlich betrachten, Alternativen zu konzipieren oder als Minderheitsvotum zu berücksichtigen und generell in Vorlagen bzw. Ergebnisniederschriften einzubeziehen.

Die Frage nach alternativen Vorschlägen stellt sich nicht für alle ressortübergreifenden Arbeitseinheiten. Abgesehen von den Gremien, die vornehmlich dem Informationsaustausch und der -vermittlung im Hinblick auf ein abgestimmtes Verhalten dienen, gibt es eine Gruppe von Ausschüssen, die zustimmend oder ablehnend über Anträge befinden [1]. Eine weitere Gruppierung erstellt für die politische Leitung eine einen bestimmten Sachverhalt abschließende und einen Beschlußvorschlag enthaltende Vorlage [2]. Auch hier erübrigt sich das Aufzeigen von Alternativen.

Den Nichtmitgliedern, die aus Ressorts und externen Institutionen als Sachverständige zur Mitarbeit herangezogen werden, ist für die Dauer der Zusammenkunft zu den sie betreffenden Beratungsgegenständen ein relativ uneingeschränktes Rederecht eingeräumt. Sie sind zumeist bis zur Beschlußfassung anwesend. Sie nehmen nicht

---

1) Vgl. III. 2.2 Aufgaben und Kompetenzem

2) Vgl. III 2.2 Aufgaben und Kompetenzen; III. 3.2 Die Staatssekretärkonferenz

an der Abstimmung über das Votum der Arbeitseinheit teil. Die Beschlußfassung ist allein den Mitgliedern vorbehalten.

In der überwiegenden Anzahl der ermittelten Arbeitseinheiten werden von den Zusammenkünften fast ausschließlich Ergebnisniederschriften und keine Wortprotokolle angefertigt [1]. Im allgemeinen sind nur die Ausschußmitglieder Empfänger der Niederschriften. Selten werden Sitzungsprotokolle allen Landes- bzw. Bundesressorts zugestellt. Interessierten Ministerien wird auf Anfrage das Ergebnis der Ausschußsitzungen zur Kenntnis gebracht. Das bedeutet, daß nur derjenige über Arbeitsresultate unterrichtet wird, der um die Existenz einer ihn ggf. fachlich tangierenden Arbeitseinheit im Regierungsbinnenbereich, auf Bund-Länder- oder auf Länder-Ebene weiß.

Mehrheitsentscheide und einstimmig gefaßte Beschlüsse können auf Kompromissen beruhen. Man kann übereinkommen, daß der Federführende innerhalb gewisser Margen eine unter den Ausschußmitgiedern abgestimmte Einzelvorlage fertigt. Die in mündlicher oder schriftlicher Abstimmung beschlossenen Arbeitsergebnisse können in Form einer Niederschrift zu den Akten genommen werden, um das fachliche

---

1) Interministerielle Arbeitseinheiten fassen ausschließlich Sitzungsniederschriften an. In insgesamt nur 5 von 146 Bund-Länder-Arbeitseinheiten werden Wortprotokolle angefertigt: Unterausschuß "Versorgungswirtschaft" der Kartellbehörden des Bundes und der Länder (Anl. VIII/2 Nr. 31); Arbeitskreis der Länder für Börsen- und Wertpapierfragen (Anl. VIII/2 Nr. 47); Arbeitskreis "Verkehrsanlagen des öffentlichen Personennahverkehrs" des Gemeinsamen Ausschusses des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Anl. VIII/2 Nr. 85); Länderfachausschuß für Stadtbahnen und andere spurgebundene Ortsverkehrssysteme (Anl. VIII/2 Nr. 87); Arbeitsausschuß "Mietpreiserhöhung" des Bundes und der Länder (Anl. VIII/2 Nr. 39). Von Fall zu Fall werden in 4 Gremien Wort-oder Ergebnisprotokolle angefertigt: Länderausschuß "Innerdeutscher Handel" (Anl. VIII/2 Nr. 43); Arbeitstagungen der Kartellbehörden des Bundes und der Länder (Anl. VIII/2 Nr. 37); Länderausschuß für Atomkernenergie (Anl. VIII/2 Nr. 69); Ausschuß zur Überprüfung und Neugestaltung der Geschäftsübersichten und der Justizstatistik (Anl. IX/1 Nr. 2). Die Konferenz der Verkehrsminister und -senatoren der Länder (Anl. VIII/3 Nr. 2), die Wirtschaftsministerkonferenz (Anl. VIII/3 Nr. 1) und das Kuratorium des gemeinsamen Prüfungsausschusses der Länder für die Prüfung der Betriebsleiter von Straßenbahnbetrieben (Anl. VIII/3 Nr. 14) verfertigen als einzige Länder-Arbeitseinheiten von ihren Sitzungen Wortprotokolle.

Tätigwerden der beteiligten Ressorts zu initiieren. Sie können auch als Erlasse festgelegt und in Voten den Antragstellern bzw. Auftraggebern zugestellt werden [1]. Eine Kontrollmöglichkeit über die Beschlußwirkung besteht im Regelfall nicht für die Arbeitseinheit. Ob es zu einer angemessenen, auf die intendierte Zielvorstellung und/oder Entscheidung ausgerichtete Koordination kommt, hängt vor allem von dem auf administrativ-politischer Ebene zusammenarbeitenden Akteuren und ihrem mehr oder weniger ausgeprägten Problembewußtsein ab.

Die Arbeitsergebnisse der Bund-Länder- und der Länder-Arbeitseinheiten können immer nur Rahmenvereinbarungen ohne bindende Wirkung sein. Das Ausscheren z.B. eines Landes ist durchaus möglich, zumal die Rahmenabsprachen in individuell zu verabschiedende Landesverordnungen oder -gesetze umgesetzt werden müssen, um wirksam zu werden.

3. EXKURS: BESONDERE KOORDINIERUNGSGREMIEN

Ressortübergreifende Arbeitseinheiten gelten im allgemeinen als mittelstrenge Instrumente interministerieller Koordination. Die auf Dauer konzipierten und fest institutionalisierten oder ad hoc eingesetzten und zeitlich befristet bestehenden Arbeitskreise werden zur Abstimmung im Regierungsbinnenbereich, bei der Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern und in der Interländerkooperation auf verschiedenen administrativ-politischen Handlungsebenen eingesetzt.

Die Aufgabe der meisten Ausschüsse besteht in der rein fachlichen Abstimmung im Rahmen interministerieller Kooperation [2]. Etliche Arbeitskreise stellen eine Mischform zwischen fachlichem

---

1) Landeskredit- und Landesbürgschaftsausschuß (Anl. VIII/1 Nr. 3 und 4), die bereits bei der Sitzungsvorbereitung von der Treuarbeit bzw. der Landesbank unterstützt werden, übertragen auch die weitere Entscheidungsdurchführung den beiden geschäftsführenden Institutionen.

2) Vgl. III. 2.2 Aufgaben und Kompetenzen

Abstimmungs- und koordinierendem Steuerungsgremium dar [1]. Einige wenige Arbeitseinheiten dienen ausschließlich einer weitgehend informellen Steuerung im Regierungsbinnenbereich [2]. Daneben gibt es solche Gremien, die innerhalb bestimmter institutioneller Grenzen stärker als andere ressortübergreifende Arbeitseinheiten auf den Abstimmungs- und Entscheidungsprozeß einwirken und ihn grundlegend bestimmen können. Sie sind Clearingstellen in den Kommunikationswegen von oben nach unten und umgekehrt. Ihre Zusmmensetzung ist häufig funktions- und personenbezogen. Der Ausschuß für Organisationsfragen [3], die Staatssekretärkonferenz [4] und die Ministerpräsidentenkonferenz [5] lassen sich nicht ausschließlich einer bestimmten Kategorie von Koordinierungsgremien zuordnen. Eine solche einseitige, unbedingte Klassifizierung verbietet sich aufgrund der besonderen Aufgabenstellung dieser Arbeitseinheiten, ihrer Zusammensetzung und hohen Plazierung im hierarchischen Gefüge. Organisationsreferenten, Staatssekretäre und Regierungschefs verfügen in und mit ihren Arbeitskreisen über einen relativ großen Handlungsspielraum mit entsprechender Entscheidungsbefugnis. Unterschiede zu den übrigen interministeriell organisierten Arbeitseinheiten ergeben sich - auch im Verhältnis zum Interministeriellen Ausschuß für Verfassungsfragen [6] - aus der Zielrichtung und der Wirkungsweise. Mit ihrer - unterschiedlichen - Koordinierungsfunktion überlagern sie den gesamten Regierungsbereich.

---

1) Z.B. Hauptausschuß der Ministerkonferenz für Raumordnung (Anl. VII/2 Nr. 7)

2) Z.B. Arbeitskreis "Frühinformation" (Anl. VII/1 Nr. 4)

3) Vgl. III. 3.1 Der Ausschuß für Organisationsfragen

4) Vgl. III 3.2 Die Staatssekretärkonferenz

5) Vgl. III. 3.3 Die Ministerpräsidentenkonferenz

6) Der beim Innenminister ressortierte Interministerielle Ausschuß für Verfassungsfragen ist nicht in der Geschäftsordnung als institutionalisierte Arbeitseinheit ausgewiesen. Seine ad personam berufenen Mitglieder nehmen zu verfassungsrechtlichen Fragen im Gesetzgebungs- und Verwaltungsverfahren Stellung (vgl. Kap. IV Abschn. 5 §§ 72 und 74 GGO NW). Das von diesem Gremium im Rahmen seines Auftrages abgegebene Votum kann als bindend angesehen werden.

3.1 DER AUSSCHUSS FOR ORGANISATIONSFRAGEN

Die mit der Ausarbeitung einer Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen beauftragte Kommission für Verwaltungsvereinfachung ist in gewisser Weise Vorgängerin des Ausschusses für Organisationsfragen. Die Rolle des Organisationsausschusses wurde in der Kommission vorformuliert und weitgehend ohne Abstriche in die neue Geschäftsordnung aufgenommen. Die konstituierende Sitzung des Ausschusses für Organisationsfragen datiert vom September 1962 [1].

Der Ausschuß für Organisationsfragen ist das maßgebliche Fachorgan, das sich mit allen Organisationsfragen im Bereich der Landesregierung befaßt (Tabelle 12). Die Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen weist dem Arbeitskreis zwei nicht näher konkretisierte Aufgabenbereiche zu [2]. Er soll zum einen prüfen, wie Organisation und Geschäftsgang der Ressorts und der nachgeordneten Behörden vereinheitlicht und verbessert werden können. Zum anderen nimmt er im Auftrag der Landesregierung oder eines Ressortchefs gutachtlich zu Fragen der Organisation Stellung. Nach dem Willen der Landesregierung sollen Organisationsvorschläge der Ministerien und andere organisatorische Änderungsvorhaben von Gewicht dem Kabinett erst dann unterbreitet werden, wenn sich zuvor der Organisationsausschuß mit der Materie befaßt und sein Votum abgegeben hat. Das Gremium verfügt - de jure - nicht mehr als über eine fachlich beratende Kompetenz.

Den Auftrag, "über Vorschläge zur Vereinfachung und Verbesserung der Landesverwaltung zu entscheiden" [3], soll die Arbeitseinheit als Interministerieller Ausschuß für das Behördliche Vorschlagswesen wahrnehmen. In der Praxis hat sich dieser Arbeitskreis als Unterausschuß des Organisationsausschusses etabliert. Mitglieder

---

1) Die konstituierende Sitzung fand gem. Deckblatt am 18.9.1962 statt.

2) Vgl. Kap. I Abschn. 2 § 7 Satz 2 und 3 GGO NW

3) Kap. I Abschn. 2 § 7 Satz 3 GGO NW

des Ausschusses für das Behördliche Vorschlagswesen sind die Ministerialbürodirektoren. Das Gremium befaßt sich mit einer Fülle von Klein-Klein-Informationen. Es bearbeitet die z.T. hoch spezialisierten Vereinfachungs- und Verbesserungsvorschläge aus allen Bereichen der Landesverwaltung weitgehend selbständig. Die Mitglieder dieses Unterausschusses werden im Regelfall angeschrieben und um Stellungnahmen im Umlaufverfahren gebeten. Über die Gewährung von Geldprämien für besondere Verbesserungsvorschläge entscheiden sie bis zu einer bestimmten Höhe in eigener Befugnis. Soll die festgesetzte Prämienhöchstgrenze überschritten werden, muß der Ausschuß für Organisationsfragen selbst entscheiden.

Die Geschäftsordnung fordert die verbindliche Mitgliedschaft der Organisationsreferenten aller Ressorts und der Staatskanzlei [1]. Die Mitarbeit im Ausschuß für Organistionsfragen ist an die Funktion, Organisationsreferent zu sein, gebunden. Im allgemeinen werden die Mitglieder zudem ad personam in den Arbeitskreis berufen. Die Berufung eines Direktors des Landesrechnungshofes in den Ausschuß für Organistionsfragen ist nicht in der Geschäftsordnung gefordert. Sie beruht auf einem Beschluß des Organisationsausschusses [2]. Die meisten Organisationsreferenten sind Gruppenleiter [3], die das mit Organisation beauftragte Referat gleichzeitig mitverwalten. Handlungsebene des Ausschusses für Organisationsfragen ist die der Leitungszwischensicht zuzurechnende Gruppenleiterebene. Das Innenministerium wird als federführendes Ressort in allen grundsätzlichen Organisationsfragen der Landesverwaltung bezeichnet. Die Gemeinsame Geschäftsordnung weist entsprechend Vorsitz und Geschäftsführung im Ausschuß für Organisationsfragen einem Vertreter des Innenministeriums zu [4]. Diese Regelung hat in der Praxis zwei Ausweitungen erfahren, die von erheblicher Bedeutung sind: Der Vorsitz im Arbeitskreis der Organisationsreferenten wird generell

---

1) Vgl. Kap. I Abschn. 2 § 7 Satz 1 GGO NW

2) Gem. Deckblatt in der 9. Sitzung am 13.10.1965

3) Keine Gruppenleiter sind die Organisationsreferenten des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales. Im Finanzministerium ist das mit der Organisation befaßte Referat gruppenfrei.

4) Vgl. Kap. I Abschn. 2 § 7 Satz 1 GGO NW

vom Staatssekretär im Innenressort wahrgenommen [1]. Dem Ausschuß arbeitet eine eigene, organisatorisch beim Innenminister verortete Geschäftsstelle zu. Sie erstellt auch die Tagesordnung für die Sitzungen.

Es entspricht weder den Gepflogenheiten, daß ein Staatssekretär den Vorsitz in einer Interministeriellen Arbeitseinheit hat, noch geht die Geschäftsordnung von einer solchen Bestimmung aus [2]. Der Vorsitz eines Staatssekretärs wird jedoch auch nicht ausdrücklich ausgeschlossen. Die Amtsautorität, die der Vorsitzende des Ausschusses für Organisationsfragen kraft seiner Position in der Ministerialverwaltung einnimmt, kann nicht ohne Konsequenzen sein. Die Arbeitseinheit wird insgesamt aufgewertet, ihr Verhandlungsspielraum wird erweitert. Der Staatssekretär hat u.a. die Möglichkeit, bedeutsame Organisationsfragen zur weiteren Abstimmung in die Besprechung der Staatssekretäre einzubringen und auf der Vor-Kabinettebene abklären zu lassen. Der Ausschuß für Organisationsfragen wird nach Bedarf vom Vorsitzenden zu einer Sitzung einberufen. Dies geschieht, wenn sich eine Fülle klärungsbedürftiger Angelegenheiten angesammelt hat oder wenn zu bestimmten Organisationsfragen eine Regierungs- und/oder Ressortentscheidung herbeigeführt werden soll. Während sich bis zum Jahr 1969 der Arbeitskreis maximal 5mal (1963), im Schnitt aber 3mal pro Jahr zu einer Tagung zusammenfand, ergibt sich für die Jahre nach 1971 eine Reihe von Zusammenkünften. Der Ausschuß tagt etwa alle 6 bis 8 Wochen. Seit seiner Konstituierung erstreckten sich drei Sitzungen über jeweils zwei Tage.

Geschäftsstelle und Ausschuß für das Behördliche Vorschlagswesen gewährleisten, daß sich die Ausschußmitglieder bei ihren Zusammenkünften auf sorgfältig aufbereitetes Material stützen können. Beide

---

1) Seine Vertretung fällt dem Organisationsreferenten des Innenministeriums zu.

2) Es ist fraglich, ob man aus Kap. I Abschn. 2 § 7 Satz 1 GGO NW zwingend ableiten kann, der Staatssekretär des IM sei der geborene Vorsitzende des Ausschusses für Organisationsfragen. Wahrscheinlicher ist, daß es sich um eine gewohnheitsmäßige Regelung handelt.

Einrichtungen stellen ferner weitgehend sicher, daß sich der Arbeitskreis nur mit Angelegenheiten befaßt, die der hohen administrativ-politischen Handlungsebene angemessen sind. Es ist üblich, daß das antragstellende Ressort seine mit der Materie befaßten Fachreferenten zur Sitzung des Organisationsausschusses mitbringt und seine Interessen durch diese artikulieren läßt.

Der Ausschuß für Organisationsfragen kann keine die Organisationsbefugnis des Kabinetts oder eines Ressortchefs tangierenden Beschlüsse fassen. Er hat dennoch eine starke (Vor-) Entscheidungsbefugnis, wenn es darum geht, die traditionellen Kategorien des Versorgungsstaates zu überwinden, Rechtsstaat zu "produzieren" [1], Verwaltung stärker als bisher zu rationalisieren, die interministerielle Zusammenarbeit zu intensivieren, Kommunikationstechniken zu verbessern, arbeitsteilig erzielte Ergebnisse unter Zuhilfenahme moderner Arbeitstechniken zusammenzuführen und Organisationsformen zu finden, die effektiv und zugleich personalsparsam sind. Aufgrund seiner fachlich unumstrittenen Kompetenz kann der Arbeitskreis in Organisationsfragen nahezu eine Sperrfunktion ausüben.

Die Mitglieder der Arbeitseinheit müssen sich in eine Doppelrolle hineinfinden. Als Ressortangehörige sind sie den Vorstellungen des eigenen Hauses in gewisser Hinsicht verpflichtet [2]. Zum anderen müssen sie die Maßstäbe optimaler und effektiver, zugleich kostengünstiger Organisation in ihrem Votum berücksichtigen. Unter dem Gesichtspunkt der Aufbauorganisation wird das Gremium tätig, wenn es von den politischen Instanzen beauftragt wird, Vorschläge zur Neu- und Umgestaltung von Organisationseinheiten, einschließlich ihrer Aufgaben, Kompetenzen und personellen Ausstattung zu

---

1) Interview Nr. 8

2) Von einer völligen Weisungsgebundenheit der Organisationsreferenten kann trotz hoher administrativ-politischer Handlungsebene keine Rede sein.

beraten und/oder zu erarbeiten [1]. Unter dem Aspekt der Ablauforganisation befaßt es sich mit konkreten Problemen interministerieller Zusammenarbeit, mit Verfahrensfragen, mit Arbeitsablaufuntersuchungen, mit dem Einsatz von Geräten und mit der fachlichen Beurteilung von Verbesserungsvorschlägen.

Einzelinteressen der Ministerien und Gesamtinteresse der Regierung treffen im Organisationsausschuß aufeinander und werden durch das Votum aller Ausschußmitglieder (vor-) entschieden. Voraussetzung für das Passieren eines Antrags vor dem Organisationsausschuß ist, daß die Notwendigkeit - einschließlich der Prüfung alternativer Lösungen - für eine Organisationsveränderung intraministeriell abgestimmt ist. Wenn sich ein Ressort mit seinen Vorstellungen im Ausschuß für Organisationsfragen durchgesetzt hat, hat es - nach Auffassung der Gesprächspartner - die wesentliche Hürde genommen.

Der Organisationsausschuß gibt sein Votum in Form eines Mehrheitsbeschlusses ab. Das Beratungsergebnis wird den Auftraggebern bzw. Antragstellern durch die Geschäftsstelle mitgeteilt. Eine abweichende Stellungnahme der überstimmten Mehrheit kann dem Hauptvorschlag als weitere Entscheidungsgrundlage für die politischen Instanzen hinzugefügt werden. Die Divergenz zwischen Ressortauffassung und Votum des Organisationsausschusses führt in der Praxis dazu, daß sich die Staatssekretärkonferenz um einen Kompromiß bemüht.

---

1) Je nach Auftrag können Einzelaspekte Gegenstand der Beratungen sein. Im Hinblick auf die Errichtung der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen ist z.B. nur über die Aufbauorganisation beraten worden. Die haushaltswirksamen, ablauforganisatorischen Regelungen sind in Art. 13 Satz 2 des Staatsvertrages über die Vergabe von Studienplätzen (GVBl. RPL, Nr. 4 v. 12.3.1973, S. 48 f.) geregelt.

3.2 DIE STAATSSEKRETÄRKONFERENZ

Die Staatssekretärkonferenz ist als dem Kabinett vorgeschaltete Instanz (Vor-Kabinetteben) an der Nahtstelle und der Grenzlinie zwischen Politik und Verwaltung institutionalisiert. Sie ist eine der ältesten Interministeriellen Arbeitseinheiten im Bereich der Landesregierung. Angesichts unterschiedlicher Errichtungsgrundlagen und -daten empfiehlt es sich, die Besprechung der Staatssekretäre als eine aus zwei Teilgremien gebildete Interministerielle Arbeitseinheit zu betrachten.

Als Errichtungszeitpunkt für die Staatssekretärkonferenz wird das Jahr 1951 genannt [1]. Die aus dem Jahr 1952 datierende Geschäftsordnung fixiert bzw. bestätigt die Aufgabe der Konferenz [2]. Das Bedürfnis, über wichtige landespolitische Fragen auf Staatssekretärsebene eine Vorabklärung herbeizuführen und die Beratungen im Kabinett auf grundsätzliche Konfliktpunkte zu reduzieren, führt zu einer Erweiterung des ursprünglichen Auftrags. Die Erörterung von Landesangelegenheiten in der Staatssekretärkonferenz geht auf eine Initiative des Chefs der Staatskanzlei vom September 1970 zurück [3].

Die Staatssekretäre sollen - so der ursprüngliche Arbeitsauftrag - in ihren Sitzungen die Gutachten der Fachressorts zu Bundesratsvorlagen koordinieren und Entscheidungsvorschläge für die

---

1) Vgl. Tabelle 8/1 Errichtungsgrundlagen der Interministeriellen Arbeitseinheiten (nach Ressorts gegliedert, Anm. 6 und Tabelle 9/1 Errichtungsdaten der Interministeriellen Arbeitseinheiten (nach Ressorts gegliedert), Anm. 1

2) Geschäftsordnung der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen v. 8.7.1952 in den Fassungen v. 6.10.1953 und v. 7.9.1954, abgedruckt in: A.C. Storbeck: Die Regierungen des Bundes und der Länder seit 1945, München 1970, S. 258-263

3) Vgl. Tabelle 8/1 Errichtungsgrundlagen der Interministeriellen Arbeitseinheiten (nach Ressorts gegliedert), Anm. 11 und Tabelle 9/1 Errichtungsdaten der Interministeriellen Arbeitseinheiten (nach Ressorts gegliedert), Anm. 6

Landesregierung zu Vorlagen des Bundesrates erarbeiten [1]. Die Konferenz versteht sich als beratendes und Entscheidungen empfehlendes Gremium, das in einem gewissen Umfang auf Verwaltungsebene die Sitzungen der Landesregierung vorbereitet.

Das Kabinett überträgt darüber hinaus den Staatssekretären Landesangelegenheiten zur ressortüberschreitenden Koordination, wenn Sachentscheidungen auszuhandeln und für eine Entscheidung auf höchster politischer Ebene vorzubereiten sind. Bei diesen Landesangelegenheiten handelt es sich u.a. um Fragen von politischer Bedeutung, zu denen die Minister für ihre Beratung im Kabinett auf eine Empfehlung der Staatssekretäre zurückgreifen wollen. Es kann sich auch darum handeln, Problemlösungen als Sachentscheidungen unter alternativen politischen Gesichtspunkten von den Amtschefs prüfen zu lassen. Ebenso werden von den Ressorts interministeriell strittige Probleme in die Konferenz zur Konfliktregelung eingebracht. Die Staatssekretärkonferenz ist in Landesangelegenheiten wichtige Clearingstelle im Regierungsbinnenbereich. Sie ist auf punktuelle Koordination in Einzelfragen ausgerichtet und wirkt primär auf die Ablauforganisation ein.

Die Konferenz der Staatssekretäre beschäftigt sich mit der Vorbereitung der Plenarsitzungen des Bundesrates und behandelt unterschiedliche Landesangelegenheiten. Angesichts dieser doppelten Aufgabenstellung ist man geneigt, sie als Koordinierungs- und Steuerungsinstrument mit fast ausschließlich politischem Rang einzustufen. Diese Einschätzung ist ebenso falsch wie die Auffassung, die Konferenz sei nur ein sachliches Vorentscheidungsgremium oder ein Sach- und Rechtsberatungsinstrument. Verfassungsrechtlich gesehen dürfen die Amtschefs keine politischen Entscheidungen treffen. Sie sind aber frei in der Beratung. Die Staatssekretärkonferenz ist im Hinblick auf die Formulierung und Durchsetzung einer einheitlichen Regierungspolitik eine ausgesprochene

---

1) Kap. IV § 12 GO LReg NW

Führungskonferenz mit Steuerungsfunktion [1]. Die Arbeitsweise garantiert, daß einerseits der Entscheidungskompetenz des Kabinetts nicht vorgegriffen und andererseits eine politische Bewertung vorliegender Sachverhalte durch die Staatssekretäre nicht ausgeschlossen wird.

Rechtlich und sachlich ist das Koordinierungsinstrument Staatssekretärkonferenz durch die Funktion ihrer Mitglieder bestimmt. Mitglieder dieser Interministeriellen Arbeitseinheit sind ausschließlich die Staatssekretäre. Der Staatssekretär ist Verwaltungs- bzw. Amtschef eines Ressorts. Er hat in Nordrhein-Westfalen keinen Kabinettsrang.

Der Handlungsspielraum der Staatssekretäre ist weniger durch das öffentliche Dienstrecht eingegrenzt. Es wird vor allem durch die Tatsache bestimmt, daß die Amtschefs politische Beamte sind. Zwischen Minister und Staatssekretär eines Ressorts besteht weitgehend eine parteipolitische Identität. In Anbetracht dieser parteipolitischen Festlegung ist es von Bedeutung, in welchem Ausmaß der Staatssekretär mehr Politiker als Beamter ist [2].

Die Staatssekretäre sind in den Rückkopplungsmechanismus zwischen Landesregierung und Parlament bzw. Fraktion eingeschaltet, obwohl die Verbindung zum Landtag Sache des Kabinetts ist. Es ist üblich, daß sich die Staatssekretärkonferenz mit Fragen der Politikkoordination zu Parteigremien und zur Landtagsfraktion

---

1) Vgl. Schriftliche Anmerkungen von E.-W. Böckenförde zu F. Wagener: Die Organisation der Führung in Ministerien, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 72 ff.

2) Dies ist vor allem beim Ausscheiden des Staatssekretärs im Innenministerium, Dr. H. Stakemeier, deutlich geworden. StS Stakemeier hatte sich öffentlich gegen ein vom Landesparteitag der FDP verabschiedetes Papier zur Kirchenpolitik ausgesprochen. Dieses politische Engagement des Beamten wurde von der politischen Führung der FDP so hochgespielt, daß der Staatssekretär aus partei- und koalitionspolitischen Gründen in den Ruhestand gehen mußte.

befaßt. Die Amtschefs nehmen an den Fraktionssitzungen der Partei teil, der sie angehören. Man verständigt sich in der Konferenz darüber, welche Probleme ggf. von wem in der Fraktion vorgetragen werden.

Als politische Beamte sind die Staatssekretäre grundsätzlich weisungsgebunden. Der Nachweis für ein explizit weisungsorientiertes Handeln ist faktisch schwer zu erbringen. Nicht zuletzt wegen der Politisierung der Staatssekretäre kommt es nur in sehr seltenen Fällen zu einer direkten Weisung im Hinblick auf das Abstimmungsverhalten.

Auch die Staatssekretäre ziehen - sowohl in Bundesangelegenheiten als auch in Landessachen - Fachbeamte ihrer Häuser zu ihren Besprechungen hinzu. Ein bestimmtes formalisiertes Verfahren ist für die Teilnahme dieser Nichtmitglieder nicht vorgesehen. Häufig lassen sich die Amtschefs von den Bundesratsreferenten begleiten. Auf Anregung dieser Referenten befinden sie darüber, welcher Fachbeamte außerdem beteiligt werden soll. Bei der Behandlung von Landesangelegenheiten läßt sich der Staatssekretär im Bedarfsfall vom zuständigen Fachreferenten seines Hauses begleiten.

In der Praxis werden die anwesenden Fachbeamten gebeten, zu bestimmten Tagesordnungspunkten Erläuterungen vorzunehmen oder Informationen über einen spezifischen Sachverhalt zu geben [1]. Ein den Staatssekretär begleitender Beamter nimmt nur solange an der Sitzung teil, wie eine in seine Zuständigkeit fallende Frage zur Diskussion steht. Für die Teilnahme von Beamten an Besprechungen der Staatssekretäre spricht deren Spezialkenntnis rechtstechnischer und/oder fachlicher Art. Die größere Detailkenntnis der Referenten ermöglicht es den Staatssekretären, sich über komplexe Zusammenhänge ad hoc informieren zu lassen.

---

1) Diese Regelung gleicht der, die hinsichtlich der Teilnahme von Ressortbeamten in Landtagsausschüssen praktiziert wird.

Zeitverzögernde Rückfragen an die Ressorts werden dadurch vermieden.

Der Sitzungsturnus der Staatssekretärkonferenz wird von den Terminen der Kabinettsitzungen und den Daten der Zusammenkünfte des Bundesrates weitgehend bestimmt. Es ist nicht ausgeschlossen, daß sich die Amtschefs zu weiteren Zusammenkünften außerhalb dieses Tagungsrhythmus zusammenfinden. Die Tagesordnung wird für die einzelnen Besprechungen durch die Staatskanzlei vorbereitet. Vorsitzender der Konferenz ist der Chef der Staatskanzlei.

Die Termine der Staatssekretärkonferenz haben im Kalender eines jeden Amtschefs Priorität. Dennoch kommen Verhinderungsfälle vor. Im Gegensatz zum Kabinett wird die Vertretung ressortintern gehandhabt und an einen Beamten des Hauses delegiert [1]. In Vertretung des Staatssekretärs nimmt ein benannter Stellvertreter den Konferenztermin wahr [2]. Über den Vertretungsauftrag und die Tagesordnung findet generell eine Vorbesprechung zwischen dem Staatssekretär und dem Abteilungsleiter statt. Es ist üblich, dem Stellvertreter eine gewisse Marschrichtung für das Abstimmungsverhalten vorzugeben. Der als Vertreter in die Besprechung der Amtschefs entsandte Abteilungsleiter verfügt über einen eingeschränkten Verhandlungsspielraum. Die Beschlußfähigkeit des Gremiums wird durch die Vertretungsfälle nicht beeinflußt.

Der Geschäftsgang, den die von der Staatssekretärkonferenz abzustimmenden Bundesratsangelegenheiten gehen, ist durch die Aufgabenstellung der Interministeriellen Arbeitseinheit vorgezeichnet und stark formalisiert. Die Aufgabe besteht darin, aus den Gesetzentwürfen der Bundesregierung, des Bundestages, der Länderregierungen und EG-Rechtsverordnungen strittige und politisch brisante Probleme

---

1) Gem. § 16 GO LReg NW vertreten sich die Minister untereinander.

2) In der Regel läßt sich der Staatssekretär von dem jeweils ältesten Abteilungsleiter seines Hauses vertreten.

herauszukristallisieren, Lösungen aufzuzeigen und für ein Votum der Landesregierung entscheidungsreif zu machen. Arbeitsunterlagen sind Bundesratsdrucksachen und Empfehlungen der Bundesratsausschüsse. Sie werden in den Ministerien zu Einzelfragen durch Stellungnahmen der jeweiligen Fachreferenten ergänzt [1].

Fülle und Materien der Bundesratsvorlagen lassen es aus arbeitsökonomischen Gründen nützlich erscheinen, daß die Staatssekretäre das Gros der Vorlagen abschließend behandeln [2]. Sie befinden in eigener Zuständigkeit darüber, welche Bundesratsvorlagen aufgrund ihrer politischen Bedeutung der Kabinettsberatung vorbehalten bleiben müssen und welche mit einer Empfehlung für die Landesregierung beschlußreif gemacht werden können. Aufgrund dieser Empfehlungen trifft die Landesregierung ihre Entscheidung - auch über die auf der Vor-Kabinettebene kontrovers gebliebenen Fragen. Bei politisch relevanten Gesetzentwürfen führen das fachlich zuständige Haus oder die Staatssekretärkonferenz eine Grundsatzentscheidung des Kabinetts herbei, um die in die Bundesratsausschüsse entsandten Ressortvertreter anzuweisen, zu einer bestimmten Frage eine regierungsintern abgestimmte Haltung einzunehmen.

Die enge Terminierung von Staatssekretärkonferenz, Kabinettsitzung und Bundesratsplenum läßt es kaum zu, kontroverse Probleme zur nochmaligen Behandlung an die Staatssekretäre zurückzuverweisen. Die von den Amtschefs erarbeiteten Empfehlungen gehen im Regelfall als Votum der Landesregierung in den Bundesrat. Es ist nicht auszuschließen, daß sich die Ministerrunde nicht an das vorgeschlagene Votum der Staatssekretäre hält und aus politischen Gründen zu einem abweichenden Beschluß kommt.

Beschlüsse der Amtschefkonferenz fließen über den Dienstweg direkt in die Ministerien ein, wenn es sich um Dinge handelt, die aus den Ressorts zur Klärung an das Gremium herangebracht werden oder wenn

---

1) Gem. § 46 GGO NW

2) Nach einem Erfahrungswert gehen von ca. 70 Vorlagen 6-10 zur Entscheidung ins Kabinett.

die Staatssekretäre in einer Angelegenheit die Initiative ergreifen und die Ministerialverwaltung mit einer Aufgabe betrauen. In der Praxis werden in Landesangelegenheiten Entscheidungen als Empfehlungen für die Landesregierung vorformuliert, bestehende und/oder mögliche Konflikte herausgearbeitet und politische Alternativen zur Diskussion gestellt. In strittigen Fragen konzipieren die Staatssekretäre entweder selbst einen Kompromiß oder sie machen Vorgaben, innerhalb derer von den zuständigen Referenten eine Lösung zu suchen ist.

Es gibt administrativ-politische Streitfälle, die nach erfolgloser Referentenbesprechung ins Kabinett gehen, von der Landesregierung zur detaillierten fachlichen Abklärung an die Staatssekretärkonferenz gegeben werden, bevor sich das Kabinett erneut und abschließend mit der Materie befaßt. Selten delegiert das Ministerkollegium Entscheidungen in Landesangelegenheiten an die Staatssekretärkonferenz. In den Fällen, in denen die Landesregierung die Amtschefs beauftragt, zu Landesfragen Stellung zu nehmen, ergeht das Votum unmittelbar an das Kabinett.

3.3 DIE MINISTERPRÄSIDENTENKONFERENZ

Die Regierungschefs der Bundesländer treffen sich zu Arbeitsbesprechungen und zu Unterredungen in Bonn und zur Ministerpräsidentenkonferenz in den Landeshauptstädten [1]. In ihrer jetziger Form als Selbstkoordinierungsgremium der Länder geht die Konferenz der Ministerpräsidenten auf einen konstituierenden Beschluß im Jahr 1954 zurück [2]. Erklärtes Ziel der Gründungsvereinbarung ist es, eine ständige Koordinierungs- und Kooperationseinrichtung auf höchster politisch-administrativer Ebene der Länder zu schaffen.

---

1) Zur historischen Entwicklung der Ministerpräsidentenkonferenz vgl. R. Kunze: Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik, Stuttgart 1968, S. 49 ff.

2) Vgl. Tabelle 8/3 Errichtungsgrundlagen der Länder-Arbeitseinheiten (nach Ressorts gegliedert),Anm. 3

In der Konferenz der Regierungschefs geht es um die gegenseitige Abstimmung der Länderstaatstätigkeit auf politischen Gebieten, die Länderinteressen berühren und einer ländereinheitlichen Regelung bedürfen. Die Ministerpräsidenten befassen sich mit aktuellen, politisch bedeutsamen Fragen. Unter diesem Gesichtspunkt läßt sich die Konferenz als horizontal, vertikal und diagonal wirkendes Abstimmungsinstrument bezeichnen. Die formal zu Aufgabengruppen zugeordneten Beratungsgegenstände verdeutlichen, daß die Arbeitseinheit in ihrer Wirkungsweise intern wie extern orientiert ist. Die Regierungschefs beschäftigen sich mit der Gesetzesvorbereitung, der Vorbereitung von Verordnungen oder Verwaltungsvereinbarungen und mit Planungsfragen. Sie tauschen im gegenseitigen Interesse liegende Informationen aus und bemühen sich in schwierigen Einzelfällen um eine gezielte Maßnahmekoordinierung.

Formale Aufgabengruppen und Vielfalt möglicher Koordinierungsrichtungen gestatten es, die Ministerpräsidentenkonferenz als Abstimmungsgremium zwischen den Ländern und zwischen den Ländern und dem Bund zu bezeichnen. Die Zuordnung der Konferenz als Länder-Arbeitseinheit erfolgt unter überwiegend formalem Gesichtspunkt. Angesichts der Aufgaben dieses Gremiums ist es fraglich, ob man es als eine der optischen Darstellung der Bundesstaatlichkeit und der Selbstdarstellung der Länder dienende Einrichtung bezeichnen darf, das als Mittel zum Zweck und nicht um seiner sachlichen Ergebnisse willen von Bedeutung ist [1].

Der Konferenz gehören als ständige Mitglieder alle Regierungschefs der Bundesländer an. Während an den Fachministerzusammenkünften in aller Regel die fachlich korrespondierenden Bundesminister teilnehmen, bleiben hier die Länderpolitiker unter sich [2]. Bundesminister, Präsidenten der Rechnungshöfe, Leiter von Sonderbehörden und Sachverständige gehören dem Gremium weder als

---

1) So etwa R. Kunze: Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik, Stuttgart 1968, S. 50.

2) Der expliziten Bund-Länder-Zusammenarbeit dient die Konferenz des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder (Anl. VII/2 Nr. 1).

ständige noch als zeitweilige Mitglieder an. An den Sitzungen der Konferenz sind aus dem Bereich der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen - wie vermutlich auch aus den übrigen Bundesländern - regelmäßig der Minister für Bundesangelegenheiten und der Chef der Staatskanzlei beteiligt [1]. Gelegentlich werden der Innenminister und/oder der Finanzminister hinzugezogen. Die Entsendung von Fachbeamten aus den Länderressorts ist nicht ausgeschlossen.

Im Unterschied zu den anderen ressortüberschreitenden Arbeitseinheiten bilden die Regierungschefs ein Kollegium. In ihm sind gleichrangige politisch verantwortliche Aufgaben- und Entscheidungsträger zusammengefaßt. Koordinierungsgremien im administrativ-politischen Bereich bemühen sich arbeitsteilig um die Erfüllung einer mehr oder weniger konkret vorgegebenen Aufgabe. Die Problematik liegt in einem Kollegium "in der Abstimmung komplementärer Aufgabenerfüllungsprozesse auf gleicher Konkretisierungsstufe" [2]. Angestrebte Abstimmung und erhoffte Kooperation sind in der Ministerpräsidentenkonferenz nicht mit einer arbeitsteilig bestimmten Zuarbeit identisch. Im Vordergrund steht der Gesichtspunkt der Gemeinsamkeit, nicht der Aspekt der Arbeitsteilung [3].

Die Geschäftsführung der Ministerpräsidentenkonferenz geht in jährlichem Turnus wechselnd auf ein anderes Bundesland über. Dessen Regierungschef übernimmt für die Dauer eines Jahres den Vorsitz im Kollegium. Regierungsintern ist auf Landesebene ein Referat der Staatskanzlei für die Ministerpräsidentenkonferenz zuständig [4].

Die Konferenz der Ministerpräsidenten hat keinen Rang als Ver-

---

1) Diese Teilnahmeregelung besteht unabhängig von einer zeitweilig vorhandenen Personalunion zwischen beiden Ämtern.

2) Handwörterbuch der Organisation, hrsg. v. E. Grochla, Stuttgart 1969, Sp. 818

3) Vgl. Handwörterbuch der Organisation, hrsg. v. E. Grochla, Stuttgart 1969, Sp. 818

4) Im Bereich der Landesregierung ist das Referat I A 3 in der Staatskanzlei für die Ministerpräsidentenkonferenz zuständig.

fassungsorgan und steht nicht in Konkurrenz zum Bundesrat. Dem entsprechen auch die Verfahrensprinzipien der Zusammenkünfte. Sie bestehen in der Unverbindlichkeit und der Einstimmigkeit der Beschlüsse. Die von den Regierungschefs abgestimmten und in gemeinsamer Sitzung beschlossenen Vorhaben wirken sich mittelbar auf das interne Regierungshandeln aus. Die Absprachen bedürfen im Regierungsbinnenbereich einer Konkretisierung und eines bestätigenden Beschlusses durch das Kabinett. Bevor die Maßnahmen infolge dieser Entscheidung als Handlungsanweisung in die Ministerialverwaltung einfließen, können sie sich als interministeriell abstimmungsbedürftig erweisen. Hier müssen regierungsinterne, ressortübergreifende Arbeitseinheiten mit der Koordination betraut werden. In der Beschlußwirkung ergibt sich eine Parallele zwischen Ministerpräsidentenkonferenz und übrigen Länder-Arbeitseinheiten.

IV. SCHLUSSFOLGERUNGEN

1. DER VERSUCH EINER TYPOLOGIE

Eine Typologie muß - will sie verbindliches Ordnungssystem sein - verschiedenen Ansprüchen genügen. Vollständigkeit und innere Geschlossenheit sind Grundbedingungen der Systematik. Die einzelnen Typen sind so klar voneinander abzugrenzen, daß sie sich gegenseitig ausschließen [1]. In der systematischen Zuordnung müssen Sprünge vermieden werden. Die ermittelten Interministeriellen -, Bund-Länder- und Länder-Arbeitseinheiten lassen sich in Form einer sehr groben Klassifizierung unter ihrer jeweiligen Hauptfunktion "beraten", "verwalten" und "entscheiden" zusammenfassen.

Die Zuordnungsmöglichkeiten vergleichbarer Gremien sind äußerst vielfältig. H. Prior unterscheidet in seiner die Ministerien des Bundes erfassenden Untersuchung [2] acht Ausschußtypen: den Informationsausschuß, den Ermittlungsausschuß, den Planungsausschuß, den Lenkungsausschuß, den Ausschuß zur Genehmigung von Anträgen, den Ausschuß zur Verwaltung eines Fonds, den Ausschuß zur Aufstellung von Verwaltungsvorschriften und den Ausschuß zur Vorbereitung eines Gesetzentwurfs. K. C. Wheare bezieht in seine Darstellung des britischen Verwaltungssystems [3] parlamentarische Gremien mit ein. Er nennt Beratungsausschüsse

---

1) Vgl. u.a. die Anmerkungen bei H. Prior: Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, Stuttgart 1968, S. 108 f.

2) H. Prior: Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, Stuttgart 1968, S. 109

3) K.C. Wheare: Government by Committee, Oxford 1955

(Committees to advice), Studienkommissionen (Committees to inquire), Verhandlungsausschüsse (Committees to negotiate), Ausschüsse zur Vorbereitung der Gesetzgebung (Committees to legislate), Verwaltungsausschüsse (Committees to administer) und Untersuchungs- und Kontrollausschüsse (Committees to scrutinice and control).

Die Zusammenstellung typischer ressortübergreifender Gremien setzt mit einer Aufgliederung der verschiedenen Arbeitseinheiten nach Aufgaben und Arbeitsweise an [1]. Ferner sind die sie bestimmenden Organisationsmerkmale, ihre Kompetenzen und ihre Stellung in der politisch-administrativen Hierarchie des Regierungssystems als Ordnungsfaktoren zu berücksichtigen. Die der Fallstudie zugrunde liegende Organisations- und Koordinationsproblematik läßt es unzweckmäßig erscheinen, den Status der Ausschüsse als permanente oder als ad hoc Einrichtungen, als nachgeordnete oder selbständig arbeitende Gremien oder die Zusammenarbeit mit anderen Nicht-Mitgliedern (Sachverständigen) zum ausschließlichen Kriterium für eine typologische Systematik zu machen.

Aus der Bestandsaufnahme der ressortüberschreitenden Ausschüsse geht hervor, daß sich die angestrebte Koordination der verschiedenen Akteure auf unterschiedlichen Handlungsebenen nicht allein aus der hierarchischen Zuordnung der einzelnen politisch-administrativen Instanzen ableiten läßt. Die klassische Trennung zwischen politischen und administrativ-fachlichen Aufgaben oder auch die Abgrenzung durch ein der Verwaltungsdogmatik entnommenes,

---

1) Die formale Zuordnung der Arbeitseinheiten nach (formalen) Aufgabengruppen und inhaltlichen Aufgabenschwerpunkten ist nicht identisch mit einer typologischen Einordnung. Es ist nicht auszuschließen, daß sich z.T. gleichartige und gleichwertige Zuordnungskriterien wie bei der Gliederung nach (formalen) Aufgabengruppen ergeben.

formales Begriffspaar "generelle Regel - Einzelakt" [1] widerspricht der praktischen Zusammenarbeit im Regierungsbereich. Es gibt keine allgemeingültigen oder gar typischen Abgrenzungskriterien für eine Trennung zwischen ministeriellen und nicht-ministeriellen Aufgaben [2]. Diese aus der Praxis abgeleitete Erkenntnis wird bei dem Versuch einer typologischen Zuordnung der ermittelten Gremien berücksichtigt.

---

1) Vgl. u.a. Bericht zur Verlagerung von Aufgaben aus den Bundesministerien, Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, Bonn, Februar 1972, S. 35

2) Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung nennt als ministerielle Aufgaben (Gutachten über die Verlagerung von Aufgaben aus den Bundesministerien, Januar 1971, S. 46 ff.) u.a. 1. die Vorarbeit für politische Entscheidungen, die der Minister zu treffen hat; die Vorbereitung der Kabinettsitzungen; die Zusammenarbeit mit den Regierungen auf Bundes- und Länder-Ebene sowie mit anderen obersten und oberen staatlichen Behörden; die Vorlage der dem Parlament zu erstattenden Berichte; Aufgaben der Repräsentation und Öffentlichkeitsarbeit; 2. Aufgaben, für die die Zuständigkeit oberster Bundes- oder Landesbehörden ausdrücklich durch Gesetz bestimmt ist; 3. die maßgebende und abschließende Bearbeitung von Gesetzentwürfen; 4. die mittelfristige Finanzplanung, die Aufstellung des Haushaltsplans, die Organisation des Kassenwesens sowie die Rechnungslegung; 5. die grundlegende Organisation des Ressorts und die nähere Bestimmung der Ziele, Schwerpunkte und Prioritäten für die Ausführung des Haushaltsplans sowie die langfristige Planung für die einzelnen Aufgabenbereiche; 6. die Grundentscheidung für die Fondswirtschaft; 7. die Aufsicht über die nachgeordneten Dienststellen und über die Institutionen im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums sowie die Koordinierung ihrer Arbeiten; 8. der Geschäftsverkehr mit internationalen Organisationen; 9. die Geschäftsführung der Einrichtungen, die die Regierung beraten sowie die Geschäftsführung für Ausschüsse, Beiräte und Arbeitsgemeinschaften, die sich mit den im Ministerium zu bearbeitenden Fragen befassen und 10. die Wahrnehmung der sich aus der Haushaltsordnung ergebenden Aufgaben auf den Gebieten der Rechnungsprüfung. Zu diesen Aufgaben kommen "Aufgaben kraft Sachzusammenhanges hinzu" (ebenda, S. 50). Dazu gehören die sich auf die Ressorts selbst beziehenden Personal-, Haushalts- und Organisationsangelegenheiten. Und schließlich bearbeiten die Ressorts Angelegenheiten der laufenden Verwaltung.

Die ständige Ausweitung interdependenter öffentlicher Aufgaben ist ein Grund dafür, daß die Ressorts in einem sozialen Lenkungs-, Leitungs- und Verteilungsstaat zu ausgesprochenen Zentren von Fachwissen werden. Aus den Organisations- und Geschäftsverteilungsplänen der Ministerien läßt sich der Spezialisierungsgrad in der Aufgabenstellung an der Zahl der Fachreferate ablesen. Die fachliche und sachliche Spezialisierung bedingt die Zusammenarbeit verschiedener zuständiger und/oder betroffener Instanzen innerhalb und außerhalb des Regierungsbereichs über die Ressortgrenzen hinweg. Was für die formale Aufbauorganisation gilt, trifft auch auf die ermittelten Arbeitseinheiten zu: Der Spezialisierungsgrad ständiger wie ad hoc eingesetzter Gremien ist auf niedriger Ebene im hierarchischen System größer als auf hoher politisch-administrativer Ebene. Ermessensspielraum und Entscheidungskompetenz werden demgegenüber mit der Höhe der handelnden Instanz größer.

Die dem ermittelten Ausschußgefüge als Raster zugrunde liegenden Aufgaben und Funktionen reichen von der Konfliktlösung und dem Austausch von Informationen und Erfahrungen über die Abstimmung künftigen Handelns und der - mehr oder minder verbindlichen - Verabredung gemeinsamer Maßnahmen bis hin zum Krisenmanagement und dem Herbeiführen oder gar dem Fällen eigenverantwortlicher Entscheidungen. Manche Arbeitseinheiten haben innerhalb der ihnen zugewiesenen Aufgabenstellung mehrere der genannten Funktionen zu erfüllen [1]. Man darf aus

---

1) Vgl. Tabelle 10: Zuordnung der ermittelten Gremien zu (formalen) Aufgabengruppen (Gesamtübersicht)

der Bestandsaufnahme dieser Fallstudie nicht zu weitgehende, allgemeine Schlüsse ziehen. Aufgrund der praktischen Zusammenarbeit aller Handlungsebenen läßt sich nachweisen, daß sich neben einem System ständiger Ausschüsse vermehrt auch die Schaffung von ad hoc-Gremien durchsetzt. Die faktische ressortüberschreitende Kooperation trägt zur Herausbildung eines relativ strengen Organisations- und Ordnungsschemas der vorhandenen Gremien bei. Die Bestandsaufnahme enthält Angaben darüber, welche Merkmale für Arbeitseinheiten charakteristisch sind. Diese Kennzeichen sind der Ansatz für die folgende Ausschußtypologie.

Entscheidungen im politisch-administrativen Bereich sind in verschieden ausgeprägtem Maß rechtlich, institutionell und auch faktisch präjudiziert [1]. Der Entscheidungsprozeß hat sich an den vorhandenen Ressourcen zu orientieren und die zugrunde liegenden Daten zu berücksichtigen. Unter diesem Aspekt gewinnen die auf interne oder externe Koordinierung abgestellten Arbeitseinheiten eine besondere Bedeutung, die der Information der verschiedenen Akteure im politisch-administrativen Bereich, ihrer Meinungsbildung und der daraus resultierenden fachlichen Abstimmung dienen. Bei dem Versuch einer typologischen Einordnung dieser Gremien handelt es sich um Ausschüsse zur Information, Meinungsbildung und fachlichen Koordination [2]. In dem skizzierten staatlichen Auf-

---

1) Vgl. u.a. P. Noll: Gesetzgebungslehre, Reinbek 1973, S. 76 f.

2) Dazu im folgenden IV. 1.1 Ausschüsse zur Information, Meinungsbildung und fachlicher Koordination.

gabengefüge ist die Wirkung von Leistungsentscheidungen [1] nicht zu unterschätzen. Solche auf das Erbringen von Leistungen abgestellte Entscheidungen werden arbeitsteilig in der Ministerialverwaltung vorbereitet und im Auftrag der politisch verantwortlichen Instanz getroffen. Da diese Leistungen in aller Regel finanzielle Auswirkungen haben [2], bieten sich hier untersuchende und/oder ermittelnde Gremien als geeignete Koordinierungsinstrumente an. Die Gruppe dieser Arbeitseinheiten wird in der Typologie den Ausschüssen zur Ermittlung und Untersuchung zugerechnet [3].

Die Fülle differenzierter und interpendenter öffentlicher Aufgaben zwingt - im weitesten Sinne - zur Planung als systematische Vorbereitung der Entscheidungsfindung [4]. In dieser Aufgabe liegt für die Ministerialverwaltung ein wesentlicher Schwerpunkt ihrer Tätigkeit. Die unterschiedlichen administrativ-politischen Handlungsebenen sind in vielfältiger, rückkoppender Zusammenarbeit miteinander verflochten.

---

1) Gebräuchlich ist hier auch der synonym verwendete Begriff "Eingriffsentscheidung"; vgl. dazu die Skizzierung bei N. Luhmann: Opportunismus und Programmatik in der öffentlichen Verwaltung, in: ders.: Politische Planung, Opladen 1971, S. 174 ff.

2) Die Eingriffsentscheidungen, die solche Leistungen begründen, können die Handlungsmöglichkeiten des oder der Adressaten einschränken oder erweitern.

3) Dazu im folgenden IV. 1.2 Ausschüsse zur Ermittlung und Untersuchung.

4) Im folgenden IV. 1.3 Ausschüsse im Planungsverfahren; vgl. auch A. F. Leemans: Planung in einem Ressort, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 387 f.

Die im Regierungsbereich ermittelten, ressortübergreifenden Arbeitseinheiten haben eine Binnen- und/oder Außenwirkung [1]. Die mit der Aufgabenerfüllung notwendigen Entscheidungsprozesse werden aufgrund der Koordinierungsfunktion als Konditional- oder als Finalabläufe festgelegt [2]. Dieser Typ von Arbeitseinheiten dient im Regierungsbereich weniger der Erarbeitung fachlicher Programme [3], sondern mehr der Lenkung und Steuerung der Ablauforganisation. Er ist deshalb als Lenkungs- und Steuerungsausschuß typologisch einzuordnen [4].

---

1) Dem Ansatz von H.-W. Canenbley (Die Zweckmäßigkeit der Verwendung von Ausschüssen in der Verwaltung, Köln 1968, S. 186 f.) kann nicht gefolgt werden. Canenbley bezeichnet als Innenwirkung "Vorhersehen, Organisieren, Anweisen und Befehlen, sowie Koordinieren und Behlen", als Außenwirkung nennt er Planen und Lenken sowie Vollziehen von Gesetzen, Plänen, Anordnungen u.ä.
Es ist vielmehr auf die beiden Koordinierungsebenen abzuheben, die sich als verwaltungsmäßige Koordinierung und leitungsmäßige Koordinierung im Sinne der Führungsfunktion mit Binnen- wie Außenwirkung ergeben.

2) Die Verwaltungswissenschaft unterscheidet zwischen Konditionsabläufen, die die Entscheidungsprozesse als Informationsverarbeitungen nach dem Wenn-Dann-Schema kennzeichnen und als Finalabläufe, die Entscheidungen nach dem Zweck-Mittel-Schema festlegen (vgl. dazu K. König: Programmsteuerungen im komplexen politischen Systemen, in: Die Verwaltung 7 (1974), S. 141 f. und N. Luhmann: Opportunismus und Programmatik in der öffentlichen Verwaltung, in: ders.: Politische Planung, Opladen 1971, S. 172 f.).

3) Programme sind Zusammenstellungen von Aufgaben für einen größeren Sachbereich; vgl. H. Karehnke: Ministerialorganisation nach Programmen, in: DÖV 27 (1974), S. 46 Anm. 1.

4) Vgl. dazu IV. 1.3 Lenkungs- und Steuerungsausschüsse

Wenn es darum geht, eine sachlich wie zeitlich begrenzte Aufgabe, ein bestimmtes und inhaltlich fest umrissenes Projekt kooperativ zu lösen, werden eigens strukturierte Arbeitsgruppen eingesetzt. Entsprechend ihrem Arbeitsauftrag sind sie als Projektgruppen zu bezeichnen [1]. Diese Ausschüsse sind von solchen Gremien zu unterscheiden, die selbst gewisse ordnende und verwaltende Aufgaben wahrnehmen oder Einzelgutachten zu bestimmten Fragen abgeben. Diese Arbeitseinheiten werden als beratende und verwaltende Ausschüsse in die Typologie aufgenommen [2].

Schließlich läßt sich ein Ausschußtyp aufzeigen, dessen Mitglieder sich ausschließlich ihrem Auftrag verpflichtet sehen. Bei der Erfüllung ihrer Aufgabe handeln die Beteiligten nicht als weisungsgebundene Ressortvertreter. Diese Gremien lassen sich nur schwer in die angebotene Klassifizierung einordnen. Sie werden hier als Sonderformen ressortüberschreitender Arbeitseinheiten behandelt [3]. Im allgemeinen setzen sich diese Ausschüsse nicht aus Referenten zusammen. Ihre Mitglieder nehmen in der Hierarchie eine höhere Position ein oder werden ad personam in die Arbeitseinheiten berufen.

---

1) Im folgenden IV. 1.5 Projektgruppen

2) Dazu IV. 1.6 Beratende und verwaltende Ausschüsse

3) Näheres in IV. 1.7 Sonderformen

1.1 AUSSCHÜSSE ZUR INFORMATION, MEINUNGSBILDUNG UND FACHLICHEN KOORDINATION

Wirksame interministerielle Zusammenarbeit setzt voraus, daß die in den Ressorts geplanten Vorhaben erfaßt und den fachlich zuständigen Referenten in den miteinander korrespondierenden Häusern zur Kenntnis gebracht werden. Nur über eine solche Abstimmung ist es möglich, Maßnahmen, Vorhaben und/oder Entschlüsse sachlich zu vergleichen und im Hinblick auf ihre Wirkung und Durchführbarkeit politisch, wirtschaftlich und auch finanziell zu bewerten.

Zur spezifisch fachbezogenen Koordination in z.T. hochspezialisierten Einzelfragen bieten sich auf Landes-, Bund-Länder und Länder-Ebene solche Arbeitseinheiten an, die in wechselseitigem Austausch von Informationen zur gegenseitigen Abstimmung beitragen. Die Zusammenarbeit vollzieht sich unter genauer Beachtung der verschiedenen Ressortkompetenzen: Die Mitglieder dieser Gremien sind in aller Regel ausschließlich weisungsgebundene Ressortvertreter. Sie vertreten eindeutig die Position ihres Hauses in allen Fachfragen. Die angebotenen und aufgegriffenen Informationen dienen dem Erfahrungsaustausch und somit der Meinungsbildung, um gemeinsam berührende Fach- und Sachprobleme zu bewältigen. Die diesem Typus zuzurechnenden Arbeitseinheiten haben weder eine allgemein beratende Aufgabe, noch widmen sie sich der generellen Abstimmung von Verwaltungshandeln [1]. Die Aufgaben sind zumeist quantitativ nicht vorgegeben, allenfalls sind gewisse Eckvorgaben

---

1) Im Gegensatz dazu steht die Einschätzung von E. Laux: Nicht-hierarchische Organisationsformen in den Ministerien, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 324 f.

in den konstituierenden Errichtungsgrundlagen enthalten. Den Gremien ist ein relativ großer Spielraum eingeräumt, auf welche Weise sie zur fachlichen Abstimmung durch freiwillige Kooperation beitragen.

Die Ausschüsse, die der Information, der Meinungsbildung und der fachlichen Koordination dienen, machen etwa 29 % der ermittelten Arbeitseinheiten aus [1]. Die Mitglieder dieser Gremien treten in mehr oder weniger regelmäßigen Abständen zu Besprechungen zusammen. In gegenseitigem Informationsaustausch wird über die Vorbereitung individuell zu ergreifender Maßnahmen beraten, um verwaltungsinterne Schwierigkeiten auszuräumen oder um die Durchsetzung einheitlicher Maßnahmen vorzubereiten. Es geht um die Erörterung branchenspezifischer Fragen und Interessenlagen, um Vorinformationen über ressortbezogene Planungs- und Entwurfsfragen und um die Vorbereitung der Beratungen anderer Ausschüsse.

Zum Wesen dieses Ausschußtypus gehört, daß in ihm die Erarbeitung von Grundlagen für die Meinungsbildung zu (politischen) Aspekten bestimmter Fachfragen diskutiert wird. Beschlüsse über handlungswirksame Maßnahmen werden nicht gefaßt. Jedem Ausschußmitglied ist es im allgemeinen überlassen, wie es die in der Arbeitseinheit gewonnenen Informationen in seine Arbeit innerhalb seines Hauses einbezieht und umsetzt.
Für die Koordinierungswirkung ist von Bedeutung, in welchem Stadium und zu welchem Problem der Ressortarbeit ein Meinungsaustausch erfolgt. Die Unverbindlichkeit der Beratungen stellt u.U. ein retardierendes Moment im Abstimmungsprozeß dar. Fraglich ist, ob diese Gremien dazu beitragen können, Unvereinbarkeiten und/oder Überschneidungen zu vermeiden, Doppelarbeit zu verhindern, programmatische Ziele im Regierungsbereich zu konkretisieren oder Prioritäten für künftiges Handeln zu setzen.

---

1) Vgl. ergänzend zu den Darstellungen in der Bestandsaufnahme auch die Aufgabenbeschreibungen der in den einzelnen Ressorts und der Staatskanzlei ermittelten Arbeitseinhaiten (Anlagen VII-IX).

1.2 AUSSCHOSSE ZUR ERMITTLUNG UND UNTERSUCHUNG

Ermittlungen werden angestellt, um sich durch Suchen, Nachforschen und das Untersuchen von Sachzusammenhängen Kenntnis über einen unbekannten oder unklaren Sachverhalt zu verschaffen [1]. Bezeichnend für diesen Ausschußtyp, dem 7 % aller ermittelten Arbeitseinheiten zuzurechnen sind, ist ein weitgehend analytisches Element, die Tatsachenanalyse. In diesen Ausschüssen werden primär keine Lösungsmöglichkeiten ausgearbeitet oder spezielle Fachfragen abgestimmt. Diese Kategorie von Gremien ist überdies nicht identisch mit wissenschaftlichen Beiräten [2].

Die Mitglieder der Ermittlungs- und Untersuchungsausschüsse kommen ausschließlich aus den sachlich wie fachlich in einer bestimmten Angelegenheit betroffenen Ressorts. Ordentliches Mitglied ist immer der jeweils zuständige Referent. Die zu ermittelnden und zu beurteilenden Sachverhalte sind in der Aufgabenzuweisung klar und oft sogar im Detail umrissen. Eine eigene Gestaltungsmöglichkeit durch Beschränkung auf Teilprobleme ist der Handlungsebene bei ihrer Aufgabenerfüllung nicht gegeben.

Die Einsetzung von Ausschüssen zur Ermittlung und Untersuchung erfolgt sowohl auf Landes-, als auch auf Bund-Länder- und Länder-Ebene. Es kann sich gleichermaßen um ad hoc eingesetzte, als auch um permanent bestehende Arbeitseinheiten handeln.

---

1) Vgl. H. Prior: Die interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, Stuttgart 1968, S. 122

2) Im Gegensatz dazu ordnet H. Laux (Nicht-hierarchische Organisationsformen in den Ministerien, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1982, S. 325) einen großen Teil der wissenschaftlichen Beiräte hier ein.

Als kennzeichnende Tätigkeitsmerkmale gelten die Ermittlung von Daten [1], die Klärung von Rechts- und Verfahrensfragen in einem bestimmten Sachverhalt und die Prüfung nachteiliger Auswirkungen, aus denen materielle Ansprüche Dritter erwachsen. Am Ende der Ermittlungsarbeit steht die gutachterliche Stellungnahme als Entscheidungsgrundlage für die politisch verantwortlichen Instanzen. Das Ausschußvotum kann sowohl in einer Minister- als auch in einer Kabinettvorlage fixiert werden. Die Koordinierungsleistung besteht einmal in der umfassenden Bestandsaufnahme bedeutungsvoller Tatsachen unter Beteiligung der in ihren Kompetenzen berührten Ministerien. Sie besteht ferner in der Bewertung ermittelter Sachverhalte im Hinblick auf die von der politischen Instanz zu fällende Entscheidung. Ressortübergreifend koordiniert wird eine sehr eng begrenzte und speziell zugeschnittene Ermittlungsaufgabe.

1.3 AUSSCHÜSSE IN PLANUNGSVERFAHREN

Planung kann zunächst allgemein und unabhängig von ihrem Inhalt und von ihrer Zeitdimension als ein qualifizierter Prozeß der Willensbildung verstanden werden, der sich in regelmäßigen Zeitabständen wiederholt [2]. Kategorien politischer Planung sind die Aufgabenplanung (mit der Unterteilung in Ziel-, Programm- und Maßnahmeplanung), die Ressourcenplanung und die Verfahrensplanung [3]. Alle Planungsarten können von eigens gebildeten Institutionen aufgegriffen werden. Als Problemlösungsstrategie verstanden, ist Planung ein System, das alle Tätigkeiten des politisch-administrativen Handelns durchdringt. Dieser Begriffsbestimmung entsprechend

---

1) Zu verstehen als Bedarfsermittlung, Kontrolle und Vorausschätzungen.

2) Vgl. u.a. J. v. Oertzen: Transparenz im Planungsprozeß der Regierung, in: Planung VI, Baden-Baden 1972, S. 13

3) Zeiträume von 1 bis 2 Jahren gelten als kurzfristige, von 3 bis 5 Jahren als mittelfristige und über 5 Jahre hinaus als längerfristige Planung (vgl. u.a. H. Bebermeyer: Regieren ohne Management?, Stuttgart 1974, S. 22 ff.).

sind typologisch die allgemein an der Planung oder an einem Planungsverfahren im ressortübergreifenden Bereich und auf externe wie auf interne Abstimmung ausgerichteten Arbeitseinheiten zusammenfassen. Ausschüsse in Planungsverfahren sind von organisatorisch besonders ausgewiesenen Planungsteams zu unterscheiden, die einer Planungsabteilung oder einer Planungsleitstelle unterstehen [1].

Diesem Teil der Ausschußsystematik sind einmal solche Gremien zuzurechnen, die unter Beteiligung der betroffenen Ressorts selbständige Pläne entwerfen und/oder Programme für Planungen aufstellen. Zum anderen sind es solche ressortübergreifenden Arbeitseinheiten, die innerhalb eines vorhandenen Planablaufs koordinierend und korrigierend eingreifen [2]. Ausschüsse in Planungsverfahren müssen eine spezifische Abstimmungsaufgabe leisten, die über die "systematische Vorbereitung alternativer Handlungsprogramme für die betreffende sachlich zuständige Instanz [3] hinausgeht. Die Einrichtung dieser Gremien erfolgt in der Absicht, zunächst die Voraussetzungen für die Wahrnehmung übergreifender Probleme durch eine Bündelung der zur Verfügung stehenden oder ggf. neu zu schaffenden Handlungsmöglichkeiten ermitteln zu lassen. Erst im Anschluß daran kann über die Realisierungsmöglichkeiten befunden werden. Insofern weisen Ausschüsse in Planungsverfahren Merkmale der beiden zuvor skizzierten Ausschußtypen [4] auf: Neben der konkreten Information durch Erfahrungsaustausch und der Meinungsbildung steht die analytische Bewertung problembezogener Sachverhalte.

---

1) Vgl. N. Diederich: Grenzen der Planung auf Länderebene am Beispiel Berlins, in: ZParl 5 (1974), S. 218 f.; H. Stachowiak: Grundriß einer Planungstheorie, in: Kommunikation 6 (1970), S. 8 f.

2) Im Gegensatz dazu rechnet E. Laux (Nicht-hierarchische Organisationsformen in den Ministerien, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 327) diesem Ausschußtyp nur solche Gremien zu, die "innerhalb von Planungsverfahren koordinierende Aufgaben erfüllen und Stellungnahmen zu Planentwürfen abgeben".

3) A.F. Leemans: Planung in einem Ressort, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 386 ff.

4) Ausschüsse zur Information, Meinungsbildung und fachlichen Koordination und Ausschüsse zur Ermittlung und Untersuchung.

Ausschüsse in Planungsverfahren machen 7 % aller ermittelten Arbeitseinheiten aus. Sie sind sowohl als ad hoc als auch auf Dauer eingerichtete Gremien konzipiert [1]. Administrativ-politische Handlungsebenen sind für die Ausschußarbeit die Referate. In der Praxis kommt es vor, daß die an Planungsverfahren beteiligten Arbeitseinheiten auf Gruppenleiter- oder Abteilungsleiterebene zusammentreten. Sachverständige von außerhalb der Ministerialverwaltung und/oder Interessenvertreter gesellschaftlicher und/oder berufsständischer Gruppen werden häufig zur Mitarbeit herangezogen. Die Ausdehnung des Teilnehmerkreises auf Experten, die nicht dem Regierungsbereich angehören, ist das Unterscheidungskriterium zu den bisher skizzierten Ausschußtypen.

Ausschüsse in Planungsverfahren leiten ihre Aufgabenstellung im Regelfall aus Eckvorgaben her, die in Regierungserklärungen oder -programmen, in Parlamentsentschließungen, in Gesetzes- oder Verwaltungsvereinbarungen und anderen Zielvorgaben in Form von Leitbildern [2] enthalten sind. Die Arbeitseinheiten werden nicht nur bei der Erstellung von Analysen und Planungen in einem eindeutig ausgewiesenen Bereich tätig.
Ihr Tätigkeitsfeld erstreckt sich auch auf Überlegungen, wie bestimmte Aktionsprogramme erarbeitet und/oder fortgeführt werden können. Ausschüsse in Planungsverfahren befassen sich ferner mit der Festlegung von Arbeiten im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern. Schließlich werden diese Gremien herangezogen, um Planungsgrundlagen abzustimmen und zu vereinheitlichen.

---

1) Im Gegensatz dazu werden in der Typologie von H. Prior (Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, Stuttgart 1968, S. 131) die Planungsausschüsse als ständige Einrichtungen bezeichnet.

2) Nach P. Noll (Gesetzgebungslehre, Reinbek 1973, S. 84) beschreiben Leitbilder "künftige, auf bestimmte Ziele ausgerichtete Zustände, welche durch zweckmäßiges Handeln und Verhalten erreicht werden können".

Koordination muß bei der Beschreibung der Ziele und Zielstrukturen, bei der Sammlung von Informationen, bei der Vorausschau absehbarer und zu berücksichtigender aber nicht kalkulierbarer Auswirkungen, bei dem Vergleich alternativer Handlungsabläufe und der Entwicklung eines Ablaufschemas für die administrative Durchführung einsetzen [1]. Die konventionelle Abstimmung und Steuerung der Ministerialverwaltung wird durch diese Ausschüsse entscheidend verbessert. Die Zukunft wird als gestaltbar aufgefaßt; Zukunftsgestaltung fordert Entscheidungen über Handlungsmöglichkeiten. Politische Ziele müssen präzisiert und begründet werden, Prioritäten sind festzulegen und die Ausführung der Entscheidungen ist zu überwachen. Die Wirkungsweise koordinierender Maßnahmen ist im Planungsverfahren vom Grad der Konkretisierung gemeinsamer Handlungsmuster abhängig. Hinzukommen muß die Bereitschaft der Ausschußmitglieder, die abgestimmten Beratungsergebnisse in gemeinschaftlicher Arbeit umzusetzen.

1.4 LENKUNGS- UND STEUERUNGSAUSSCHOSSE

Die der Lenkung und Steuerung dienenden Arbeitseinheiten machen etwa 5 % aller ermittelten Gremien aus. Sie nehmen im gesamten Ausschußgefüge eine Sonderstellung ein [2]. Der grundsätzliche Unterschied deutet sich bereits in der administrativ-politischen Handlungsebene an: Den Lenkungs- und Steuerungsausschüssen gehören keine fachorientierten und weisungsgebundenen Ressortvertreter an. In ihnen sind auch keine Sachverständigen von außerhalb der Ministerialverwaltung vertreten. Die typologisch hier einzuordnenden Arbeitseinheiten sind ausschließlich Gremien "in der

---

1) Vgl. dazu den Katalog der im Planungsverfahren notwendigen Arbeitsschritte bei A.F. Leemans: Planung in einem Ressort, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 399 f.; ebenso U. Schuleri: Eine Stadt plant, Berlin 1972

2) Vgl. H. Prior: Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, Stuttgart 1968, S. 134 f.

Hierarchie hochgestellter Funktionsträger, deren dirigierende und damit entscheidende Tätigkeit ... der Koordination dient"[1].

Zusammensetzung und spezifische Arbeitsweise erlauben es, die Lenkungs- und Steuerungsausschüsse als Kollegialorgane zu bezeichnen. Sie sind - nach der betriebswirtschaftlich orientierten Managementlehre [2] - als organisatorische Gebilde zu definieren, die der Erfüllung von Sonderaufgaben dienen.

Typologisch werden Informations-, Beratungs-, Entscheidungs- und Ausführungskollegien unterschieden. In der Praxis treten in aller Regel Mischformen auf. Kollegien weisen eine diskontinuierliche Tätigkeit auf. Sie bestehen aus einer Mehrheit von Aufgabenträgern, die sowohl sachlich als auch instanziell aus unterschiedlichen Bereichen kommen.

In Abgrenzung zu den rein fachorientierten und weitgehend spezialisierten Informationsausschüssen ist die Koordinierungsaufgabe der lenkenden und steuernden Arbeitseinheiten nicht auf einen eindeutig fixierten Fachbereich beschränkt. Lenkungs- und Steuerungsausschüsse werden zur Abstimmung solcher ministerieller Aufgaben eingesetzt, die "immer wieder der politischen Steuerung durch die Ressortleitung oder das Kabinett bedürfen" [3]. Maßgeblich ist der Wille der politischen Leitung. Die politischen Instanzen befinden darüber, welche Aufgabenbereiche als politisch steuerungsbedürftig gelten [4].

---

1) E. Laux: Nicht-hierarchische Organisationsformen in den Ministerien, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 328

2) Vgl. die einleitende Darstellung in Handwörterbuch der Organisation, hrsg. v. E. Grochla, Stuttgart 1968, Sp. 817 ff.

3) Bericht zur Verlagerung von Aufgaben aus den Bundeministerien, Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, Bonn, Februar 1972, S. 37

4) In aller Regel sind diese auf eine stark voluntaristische Komponente abhebenden Aufgabenbereiche in der Regierungserklärung, der Koalitionsvereinbarung, dem (internen) Arbeitsprogramm enthalten und durch die Schwerpunkte der Arbeit der Gesamtregierung und der Ressortchefs festgelegt.

Informationsgewinnung, Erfahrungs- und Meinungsaustausch sind für die Arbeitseinheiten zwar wesentliche, aber nicht allein entscheidende Kriterien der Zusammenarbeit. Es geht um solche Informationen und Fragestellungen, die den Politikbereich richtungsweisend beeinflussen und objektbezogene Entscheidungsprozesse im administrativen Sektor auslösen sollen. Je nach Höhe der Ebene, auf der die Kollegien zusammenkommen, werden Informationen z. T. höchst unterschiedlicher Art, Dichte und Aktualität ausgetauscht.

Mit Blick auf die politisch-administrativen Handlungsebenen lassen sich die Lenkungs- und Steuerungsausschüsse in drei Gruppen unterteilen: Zur ersten Gruppe gehören die Konferenzen der Regierungschefs und die institutionalisierten Fachministerkonferenzen. Diese Arbeitseinheiten tagen auf höchster Instanz im hierarchischen Gefüge. Die Koordinationswirkung erstreckt sich gleichermaßen auf den Regierungsbinnenbereich, das Bund-Länder-Verhältnis und die Kooperation der Länder untereinander. Die Staatssekretärkonferenz, die auf der der höchsten politisch-administrativen Leitungsebene nachgeordneten Stufe tagt, ist der zweiten Gruppe dieses Ausschußtypus zuzurechnen. Die Zusammensetzung der Konferenz der ständigen Ministervertreter mit politischen Beamten erlaubt, von einer direkten internen und einer direkten externen Wirkungsweise der ressortübergreifenden Abstimmung zu sprechen. Die dritte Gruppe umfaßt typologisch diejenigen Gremien, die eine besondere Funktion im Hinblick auf die zuarbeitende Politiksteuerung zu erfüllen haben. Zu nennen sind der Hauptausschuß der Ministerkonferenz für Raumordnung [1] und der Arbeitskreis "Frühinformation" [2].

Für die auf Verwaltungsebene tagenden Lenkungs- und Steuerungsausschüsse sind die Zusammensetzung und der direkte Kontakt zur politischen Leitung von besonderer Bedeutung. Selbst wenn sich der Arbeitskreis "Frühinformation" ganz und gar

---

1) Vgl. Anlage VII/2 Nr. 6
2) Vgl. Anlage VI/1 Nr. 4

als Informationsgremium versteht, ist auf die rückkoppelnde und damit steuernde Wirkung bei der Weitergabe gewonnener Informationen hinzuweisen. Der Arbeitskreis "Frühinformation" trägt dazu bei, die Erhebung und Verwendung von Informationen zu intensivieren. Die Analysekapazität der Staatskanzlei und der Ressorts wird erhöht. Insgesamt wird das Koordinationspotential zur effizienten politisch-administrativen Leitung eingesetzt [1].

Allen Lenkungs- und Steuerungsausschüssen ist gemeinsam, daß die mehr oder weniger strukturierten Informationen als Bewertungsergebnisse gelten. Je nach Höhe der Handlungsebene im hierarchischen System werden Entschließungen und Empfehlungen zu einzelnen Problemen und Sachbereichen abgegeben. In der Regel sind die Beratungsergebnisse nach dem Grundsatz der Einstimmigkeit formuliert. Sie zeichnen sich dadurch aus, daß sie zunächst als rechtsunverbindliche Absichtserklärungen einzuschätzen sind. Daraus darf dennoch nicht gefolgert werden, daß diesem Informationsaustausch keinerlei Entscheidungswirkung zukommen würde. Es bedarf jedoch einer definitiven Beschlußfassung der jeweils zuständigen politischen und administrativen Instanz, um die Beratungsergebnisse in direktes Handeln - etwa der Ministerialverwaltung oder auch nachgeordneter Behörden - umzusetzen. Die Gremien, die diesem Ausschußtypus zuzurechnen sind, können durch ihre Initiative rückkoppelnd auf das Gesamtsystem einwirken. Nur so ist das intendierte Beratungsergebnis zu realisieren.

Die in den auf Ministerialverwaltungsebene tagenden Lenkungs- und Steuerungsausschüsse abgestimmten Informationen sollen u.a. dazu beitragen, die als Idealform geltende positive und die mehr praxisbezogene negative Koordinierung als Handlungsmuster zu verknüpfen. In den fachlich orientierten und sachlich zusammenwirkenden Informationsausschüssen geht es um die Sicherstellung der Problemverarbeitung und um die Zuarbeit für die politisch-administrative Leitung.

---

1) Vgl. u.a. H. Rose: Grundzüge kooperativer Finanzplanung in der öffentlichen Verwaltung, in: PVS 16 (1975), S. 204

Lenkungs- und Steuerungsausschüsse wirken in erster Linie an der leistungs- und leitungsbezogenen Gestaltung einer aktiven Ressortführung mit.

1.5 PROJEKTGRUPPEN

Ein Projekt ist ein nach Zeit und Inhalt abgrenzbares aber komplexes Vorhaben, eine in sich geschlossene, schwierige Aufgabe. Es beinhaltet ein spezifisches und einmaliges Problem, für das eine Lösung nur erarbeitet werden kann, wenn verschiedene Stellen aus unterschiedlich betroffenen Bereichen kooperativ zusammenwirken [1].

Im Gegensatz zu den bisher umrissenen Ausschußtypen müssen die Mitglieder der Projektgruppen während des gesamten Entscheidungsprozesses kooperativ zusammenwirken und kollegial entscheiden.

Idealtypisch lassen sich zwei Grundformen der Projektgruppen unterscheiden [2]. Einmal kann es sich um Teams handeln, deren Mitglieder von ihren Ressorts für die Mitarbeit von übrigen Aufgaben freigestellt sind. Zum anderen kann es sich bei den Projektgruppen um Teams handeln, deren Mitglieder nur mit einem (geringen) Teil ihrer Arbeitszeit für die Projektgruppe tätig werden. Vordringlich erfüllen sie ihre originären Ressortaufgaben.

Idealtypisch sind beide Projektgruppenarten eine besondere Form der Teamarbeit. Aus diesem Grund läßt sich die Projektgruppe nur schwer in das hierarchische Organisationsgefüge der Ministerialverwaltung einordnen. Der Vorsitzende eines solchen Teams wird im allgemeinen als dessen Leiter bezeichnet.

---

1) K.-H. Rüsberg (Die Basis des Projekt-Managements, München 1971, S. 20) bezeichnet mit dem Begriff Projekt ungewöhnliche Vorhaben, die durch 1. einmalige (azyklische) Abläufe, 2. definierbare Anfangs- und Entzeitpunkte, 3. Aufgabenstellung und Zielsetzung, 4. die Beteiligung mehrerer Arbeitsgruppen oder Institutionen und 5. Komplexität gekennzeichnet sind.

2) In Anlehnung an E. Laux: Nicht-hierarchische Organisationsformen in den Ministerien, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 338 ff.

Er hat keine Vorgesetztenfunktion, obwohl er als hauptamtlicher Koordinator eingesetzt sein kann.

Mitglieder in Projektgruppen sind normalerweise die zuständigen Fachreferenten der am Problem interessierten bzw. davon berührten Ministerien. Externe Sachverständige aus der Industrie, der Wissenschaft und der Forschung werden häufig zur Beratung bzw. zeitweiligen Mitarbeit herangezogen. Die Aufgabe der Projektgruppe wird in den Errichtungsgrundlagen in Form von Eckvorgaben abgesteckt und unter den wesentlichen Gesichtspunkten umrissen. Eine Detailanweisung erfolgt in aller Regel nicht; maßgeblich ist die Zielvorgabe.

Projektgruppen werden in recht geringem Umfang zur interministeriellen Koordination eingesetzt [1]. Nur etwa 5 % der ermittelten Gremien gehört zu diesem Ausschußtypus. Die Aufgaben dieser Arbeitseinheiten können stichwortartig mit der Erarbeitung von Rahmenplänen und Programmen, dem Aufbau von fachspezifischen Informationssystemen, der Anwendung technisch-organisatorischer Einzelmaßnahmen der Einführung komplizierter Organisationsmaßnahmen und der Erstellung von Maßnahmekatalogen umrissen werden. Die Entscheidung über die Realisierung erarbeiteter Projekte liegt bei der politisch verantwortlichen Instanz. Im Idealfall sollen in den Projektgruppen mitarbeitende Ressortangehörige nicht als weisungsgebundene Vertreter ihrer Häuser auftreten. Der idealtypischen Kennzeichnung entspricht allerdings keine der ermittelten Arbeitseinheiten.

---

1) Vgl. auch den von G. Quiske (Projektgruppe - Gruppe auf Zeit, in: Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder, Berlin 1973, S. 157 f.) erarbeiteten Katalog, in dem die Voraussetzungen für die Einsetzung von Projektgruppen aufgezählt werden.

1.6 BERATENDE UND VERWALTENDE ARBEITSEINHEITEN

Beratende und verwaltende Ausschüsse stellen mit 44 % den größten Anteil der ermittelten Gremien. Merkmal beratender und verwaltender Ausschüsse ist die konkret fachbezogene Ausrichtung der Aufgabenzuweisung. Handlungsebenen sind die jeweiligen Fachreferate. Sachverständige von außerhalb der Ministerialverwaltung werden nur in Ausnahmefällen zu den Beratungen hinzugezogen. Für eine Beteiligung von Sachverständigen ergibt sich zumeist keine Notwendigkeit, da in den Ausschüssen solche Aufgaben aufgegriffen werden, die weitgehend einer ressortbezogenen Zusammenarbeit bedürfen.

Beratende und verwaltende Gremien werden bei der Vorbereitung gezielter Einzelmaßnahmen ebenso tätig wie bei der Vorbereitung von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften. Die Koordinationsaufgabe bezieht sich auf die Abgabe fachlicher Stellungnahmen, den Vollzug und die Kontrolle gesetzlicher Vorschriften und die Gestaltung und Auslegung bestehender Rechtsgrundsätze.

1.7 SONDERFORMEN

Einige wenige Arbeitseinheiten lassen sich nicht in das entwickelte typologische Schema einordnen. Diese Gremien machen 3 % der Interministeriellen-, Bund-Länder- und Länder-Arbeitseinheiten aus. Die Gründe dafür, warum eine Eingliederung dieser Ausschüsse nicht möglich ist, sind verschiedener Art. Von Bedeutung sind grundsätzlich drei Kriterien: Es kann einmal sein, daß sich die Aufgabenstellung der Arbeitseinheit keinem in der Systematik genannten Typus zuordnen läßt. Dies trifft zu für den Ausschuß für Organisationsfragen [1] und für das Kuratorium des gemeinsamen Prüfungsausschusses der Länder für die Prüfung der Betriebsleiter von Straßenbahnbetrieben [2]. Zum anderen ist es möglich, daß die Zusammensetzung und die Mitgliederstruktur von den

---

1) Vgl. III. 3.1 Der Ausschuß für Organisationsfragen.
2) Vgl. Anlage VIII/3 Nr. 14

der Fallstudie zugrunde liegenden Kriterien für eine eindeutige Eingliederung abweichen. Als Beispiel ist auf die Enquete-Kommission des Bundestages für Fragen der Verfassungsreform [1] hinzuweisen. Bei einigen Arbeitseinheiten stellt sich die Frage, inwieweit sich das Gremium überhaupt mit ministeriellen Aufgaben befaßt und in die Typologie aufgenommen werden darf. Zu nennen sind z.B. der Landeskreditausschuß [2] und der Landesbürgschaftsausschuß [3].

2. DIE RESSORTÜBERGREIFENDE ZUSAMMENARBEIT

Intra- und interministerielle Zusammenarbeit sind in Form verbindlicher Rahmenbestimmungen und Arbeitsprinzipien für alle administrativ-politischen Handlungsebenen vorgesehen [4]. Rein geschäftsordnungsmäßig verankerte Bestimmungen reichen allein nicht für eine wirkungsvolle ressortüberschreitende Zusammenarbeit aus [5]. Hier spielt es eine wesentliche Rolle, daß die Ministerialverwaltung wie kein anderer Teil der öffentlichen Verwaltung maßgeblich daran beteiligt ist, Entscheidungen mit gesamtgesellschaftlicher verbindlicher Wirkung herbeizuführen oder gar selbst zu fällen [6].

Der Anstoß für eine Entscheidung der Regierung kann von ganz verschiedenen Seiten ausgehen. In jedem Fall ist die Ministerialbehörde in den Entscheidungsfindungsprozeß eingeschaltet.

---

1) Vgl. Anlage VII/2 Nr. 4

2) Vgl. Anlage VIII/1 Nr. 3

3) Vgl. Anlage VIII/1 Nr. 4

4) Vgl. dazu die Bestimmungen der GGO NW.

5) Aufschlußreich ist in diesem Zusammenhang das von C. Böhret (Entscheidungshilfen für die Regierung, Opladen 1970, S. 76 ff.) aufgezeigte Modell einer Systemanalyse.

6) Eine knappe Einführung in die Problematik findet sich u.a. bei N. Luhmann: Opportunismus in der öffentlichen Verwaltung, in: Politik und Verwaltung, Opladen 1971, S. 165 ff.

Oft wird die Regierung selbst die Initiative für Maßnahmen oder Vorhaben ergreifen. Bei Verwaltungsakten wird häufig ein Antrag, bei Beschwerdeentscheidungen eine Beschwerde das auslösende Moment für das Regierungshandeln sein.

Für gesetzliche Regelungen kann der Impuls aus dem Parlament, aus den Fachressorts oder aus anderen Behörden kommen. Nicht zu unterschätzen ist auch der Reaktionen hervorrufende Einfluß, der von Verbänden, Parteien und anderen gesellschaftlichen Gruppierungen mit dem Hinweis auf Interessenwahrung ausgeht.

Es fehlt nicht an Vorschlägen für Verbesserungen der Aufbau- und Verfahrensorganisation im Regierungsbereich. Die zur Diskussion stehenden Neuregelungen zielen darauf ab, die gesamte Organisation auf die als politisch steuerungsbedürftig angesehenen Aufgaben und Programme auszurichten [1]. Die Verbesserung vorhandener Koordinierungsinstrumente und die Suche nach neuen Mechanismen setzt die Beibehaltung rechtsverbindlicher Strukturen und die Respektierung von Kanzler-, Ressort- und Kabinettprinzipien als den gegebenen Leitmodellen voraus. Die Schwierigkeiten für die Verwirklichung solcher Reformvorstellungen zeigen sich vor allem im Bereich der politischen Leitungsebene. Politische Funktionen und Verwaltungsaufgaben sind verantwortlich im Ministeramt zusammengefaßt.

Jede Aufgabenverlagerung von einem Ressort auf ein anderes berührt die Zuständigkeit eines Ministers und wirkt sich auf dessen politischen Einfluß u.U. ungünstig aus [2]. Diese - oft vermeintliche - Betroffenheit verhindert im allgemeinen durchgreifende Veränderungen.

---

1) Zu nennen sind u.a. E. Benda: Politische Führung und Verwaltungsorganisation, in: Schwarz auf weiß 6 (1968), S. 5 ff.; W. Heck: Grundsätze und Methoden innerbetrieblicher Organisation und Arbeitsabläufe, in: Produktiv führen und verwalten, Neuwied 1971, S. 229 ff.; H. Karehnke: Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, in: DöV 27 (1974), S. 115 ff.; U. Lohmar: Wissenschaftsförderung und Politik-Beratung, Bielefeld 1968, S. 115 f.

2) Vgl. u.a. E. Guilleaume: Regierungslehre, in: Strukturwandel der modernen Regierung, Darmstadt 1967, S. 452 f.

Als fundamentales Gestaltungsmittel ist die ressortübergreifende Koordination das konzentrierende Ordnungsprinzip der Aufbauorganisation. Sie ist Teil des zur Disposition stehenden Organisationsrechts. Der Grundsatz der Gewaltenteilung und das Selbstverwaltungsprinzip gebieten, der Verwaltung einen gewissen Ermessens- und Entscheidungsfreiraum zuzugestehen. Nur so können arbeitsteilig Lösungen interdependenter öffentlicher Probleme unter den fachlich kompetenten Instanzen abgestimmt werden.

Die Entscheidungsfindung erfolgt faktisch im nachgeordneten administrativ-politischen Bereich. Dies wird in der Argumentation gegen eine Entscheidungsspanne der Ministerialverwaltung und für den Abbau traditioneller hierarchischer Entscheidungsstrukturen übersehen. In der Rolle sachverständiger Koordinatoren haben Verwaltungsbeamte eine größere materielle und fachlich ausgerichtete Kapazität als die verantwortlichen Politiker. Es sind vor allem die Referenten, die Informationen sammeln, verarbeiten und als Handlungsanweisungen in die tägliche Arbeit einbeziehen. Unter diesem Aspekt sind Funktion und Aufgabe ressortüberschreitender Gremien zu beurteilen und zu diskutieren.

2.1 DIE PROBLEME INNERHALB DER AUFBAUORGANISATION

Sowohl in der Systemstruktur [1] als auch in den Arbeitsabläufen [2] gibt es kritische Stellen und Momente, die immanente Gefahrenpunkte für das Gelingen bzw. Nichtgelingen interministerieller Abstimmung darstellen. Diese kritischen Stellen sind für die Gesamtleitung des Regierungsgefüges von besonderer Bedeutung. Zumeist werden schwache Stellen in der Ministerialverwaltung auf Mängel in der ministeriellen Führungsorganisation zurückgeführt. Diese Argumentation hebt primär auf intraministerielle Organisationsprobleme ab und betrachtet weniger die Fragen der ressortübergreifenden Zusammenarbeit als regelungsbedürftiges Problem.

---

1) Der Begriff Systemstruktur ist hier gleichbedeutend mit dem Begriff Aufbauorganisation.

2) Arbeitsabläufe sind wesentliches Kriterium der Ablauforganisation.

Probleme in der Aufbauorganisation beeinflussen die Wirkungsweise des Regierungsapparates. Sie rufen Hemmnisse für die Koordinierung hervor, bedeuten Reibungsverluste für die Zusammenarbeit oder verhindern eine umfassende Abstimmung. Da sich die Steuerungs- und Koordinierungsbedürftigkeit öffentlicher Aufgaben immer an der politischen Schwerpunktbildung ausrichtet, lassen sich die schwachen Stellen in der Ministerialorganisation klar eingrenzen [1].

Kritische Momente treten in der ressortübergreifenden Zusammenarbeit immer dort auf, wo unterschiedliche Interessenlagen aufeinanderprallen, wo bei den auf Kooperation angewiesenen Handlungsebenen ein ungleicher Informationsstand herrscht und wo es trotz konstituierender, von der politischen Leitungsebene beschlossener Errichtungsgrundlagen für die Bildung ressortüberschreitender Gremien einer Interpretation der zugewiesenen Aufgabenstellung bedarf. Wenn die handelnden Akteure zunächst die ihnen übertragene Aufgabe auslegen müssen, besteht die Gefahr, daß sie sie durch eigene Ziele ersetzen, die ihnen eindeutige Anweisungen zum Handeln bieten [2]. Eindeutig fixierte Aufgabenstellungen erschweren eine Veränderung der Ziele.

Für einen erfolgreichen Abstimmungsprozeß ist es wichtig, daß die Problembereiche präzise strukturiert sind, für die eine Lösung zu erarbeiten ist. Nur so können alternative Strategien auf vorgegebene Ziele hin ausgearbeitet werden. Bei komplexen Aufgabenstellungen ist es nicht möglich, die Ziele bereits unter Einschluß aller denkbaren Konsequenzen und unter Berücksichtigung vorhandener Bedingungen zu formulieren. Zielformulierung und Koordinationsstrategie hängen bei komplexen Problemen

---

1) Schwachstellenkataloge, die auf die Führungsorganisation abheben, finden sich u.a. bei E. Laux: Eignung der herkömmlichen Organisation der Ministerien zur Erfüllung ihrer Aufgaben, in: Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder, Berlin 1973, S. 27 ff.; Diskussion zu dem Beitrag von E. Pusic: Institutionelle Tätigkeiten, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 301 f.; K.-H. Rüsberg: Basis des Projekt-Managements, München 1971, S. 62; H. Wittmann: Planung und Koordination in der obersten Bundesverwaltung, in: ÖZPolitik 3 (1974), S. 198.

2) Vgl. R.N. Spann: Zur Analyse von Organisationen, in: Verwaltungswissenschaft, Darmstadt 1976, S. 458

voneinander ab [1].

Die Zusammenarbeit im Regierungsbinnenbereich und die Kooperation mit den Akteuren im Bund und in den übrigen Ländern werden nachhaltig durch die Anzahl, die Aufteilung und die Kompetenzabgrenzung der einzelnen ministeriellen Geschäftsbereiche beeinflußt. Unbestritten ist, daß die Regierungsbildung nicht ausschließlich unter dem Gesichtspunkt einer zweckmäßigen Abgrenzung der einzelnen Aufgabenbereiche erfolgt. Neben den mit der Regierungsbildung verbundenen Imponderabilien bleibt die Frage unbeantwortet, in welcher Größe von Handlungseinheiten (Referaten) ein Ministerium optimal unter den vorgegebenen gesetzlichen Rahmenbedingungen zu führen ist und bei welcher Größe die Ausübung der Führungs- und Leitungsfunktion nicht mehr möglich ist.

Die regelungsbedürftigen öffentlichen Probleme der verschiedenen Lebensbereiche greifen weitgehend ineinander. Zwischen den einzelnen Geschäftsbereichen lassen sich deshalb keine scharfen Grenzen ziehen. Die Ausübung der Organisationsgewalt, die dem Regierungschef - und in den Ressorts den Ministern - zukommt, stößt in der Praxis bei der Aufgabenerfüllung an Grenzen. Aus dem Zuschnitt der Sach- und Fachbereiche können sich immer Interessenkonflikte ergeben. Der Lösungs- oder Klärungsversuch kommt häufig einem Kompromiß gleich. Jede Veränderung in der Aufbauorganisation macht Zusammenarbeit und Koordination über die Ressortgrenzen hinweg notwendig [2]. Eine Bestandsaufnahme der Leistungen, der Tätigkeiten und der Ministerialaufgaben könnte wertvolle Hilfe leisten, wenn Koordinationsinstrumente wirkungsvoll eingesetzt werden sollen.

Dem Referat kommt in der Ressortorganisation eine entscheidende Schlüsselstellung zu. Sie ergibt sich aus der Aufgabe, die der ministeriellen Grundorganisationseinheit im Regierungssystem zugewiesen ist [3]. In der Praxis zeigt sich immer wieder, daß

---

1) Vgl. H. Rose: Grundzüge kooperativer Finanzplanung in der öffentlichen Verwaltung, in: PVS 16 (1975), S. 208 f.

2) Vgl. II. 2.2 Die politisch-administrativen Handlungsebenen

3) Vgl. II. 2.3 Das Referat als Basiseinheit

es bei dem Versuch zu Konflikten kommt, in einem Ministerium etwas gegen die Überzeugung eines Referenten zu entwickeln [1]. Für die Ablauforganisation liegt das kritische Moment darin, daß der Referent über den Sachverstand verfügt, die Entscheidungsbefugnis aber der politischen Führung vorbehalten ist [2]. Entscheidungen werden auf dem Dienstweg [3] gefällt. Der Dienstweg folgt den einzelnen Stufen der hierarchischen Aufbauorganisation. Er führt über mehrere Instanzen und läßt in aller Regel keinen direkten Kontakt der Basisebene zur politischen Leitung zu. Für die Einhaltung des Dienstweges als Ordnungsprinzip der Ablauforganisation spricht die Wahrung der einheitlichen Auftragserteilung.

In der Zahl der ermittelten Ausschußtypen drückt sich aus, wie sehr es bei der ressortübergreifenden Zusammenarbeit auf die Initiative der jeweiligen Fachreferenten in den verschiedenen Ressorts ankommt: Es überwiegen die auf Information abgestellten Arbeitseinheiten. Diese Gremien stellen mit der in ihnen vorherrschenden Arbeitsweise die schwächste Form aktiver Koordination dar. Die Kompetenzen der Ausschüsse werden generell durch die Ressortbefugnisse überlagert. Aus diesem Grund können die der Information dienenden Arbeitseinheiten keine wirksame Leitungsfunktion übernehmen - sofern ihnen keine Sonderfunktionen zugewiesen sind. Bereits vorhandene oder durch (politische) Konflikte auftretende Bruchstellen in der Ablauforganisation können mit diesen Gremien nicht überdeckt werden. Vielmehr kommt es im Verlauf der Zusammenarbeit zu dem Versuch, die politische Leitung

---

1) Vgl. dazu das Interview mit E.W. Mommsen: "... dann wären wir alle pleite", in: Der Spiegel v. 18.12.1972, S. 27f.

2) Vgl. u.a. A. Murswieck: Verlaufsmuster politisch-administrativer Handlungsprozesse, in: Politik und Ökonomie - autonome Handlungsmöglichkeiten des politischen Systems (PVS-Sonderheft 6), Opladen 1985, S. 288 f.

3) H. Fayol (Allgemeine Verwaltungsprinzipien, in: Verwaltungswissenschaft, Darmstadt 1976, S. 141) definiert: "Der Dienstweg ist der Weg, welchen die von der höchsten Autorität ausgehenden oder an sie gerichteten Nachrichten gehen, indem sie alle Stufen der Rangordnung durchlaufen".

auf Minister- und/oder Kabinettebene als Schieds- bzw. Koordinierungsinstanz einzuschalten. In der Praxis kann dies zweierlei bedeuten: Einmal werden entsprechende Konflikte im Sinne der Negativkoordination unterdrückt oder verdrängt. Zum zweiten kann es zu einem Stau von Entscheidungen vor allem auf der Vor-Kabinettebene kommen, wenn es um die Regelung fachlich motivierter Schwierigkeiten geht.

Das im Regierungsbereich bestehende Leitungssystem läßt die Art und Weise der Aufgabenerfüllung offen. Es bleibt dem direkten oder indirekten Eingriff der vorgesetzten Instanzen überlassen, wie die Aufgaben bewältigt und wie sie zu integrierenden Lösungen zusammengefügt werden [1]. Es liegt nahe, die Ressortselbständigkeit als kritische Stelle für die übergreifende Zusammenarbeit zu bezeichnen. In der Ministerialverwaltung besteht kein Zweifel darüber, daß es hier zu Reibungsverlusten kommt [2]. Das Wissen um diese Reibungsverluste ist keine Antwort auf die Frage, ob Konflikte nicht ungelöst bleiben und verdrängt werden, weil man die höchste politische Instanz mit einer Angelegenheit nicht befassen will.

Der Erlangung von Informationen, der Übertragung von Mitteilungen in der Form von Unterrichtung oder Anordnung und dem Austausch von Erkenntnissen und Erfahrungen kommt bei der die Ressortgrenzen überschreitenden Zusammenarbeit die entscheidende Bedeutung zu. Versteht man Information [3] primär als zweckorientiertes Wissen,

---

1) Vgl. II. 3.1 Die Leitungs- und Entscheidungsfunktion

2) Die von den Gesprächspartnern erläuterte, vorherrschende Devise ist, entweder man rauft sich zusammen oder aber das Kabinett muß das letzte Wort sprechen (Interviews Nr. 14, 19 und 20).

3) M.P. Wahl: (Grundlagen eines Management-Informationssystems, Neuwied/Berlin 1969, S. 14 f.) weist auf eine Fülle gebräuchlicher aber recht unterschiedlicher Begriffserklärungen hin. Hier ist Information vor allem definiert im Sinne von Tätigkeiten als Wissensgewinnung, - verarbeitung und -vermittlung von Daten zur Lösung einer bestimmten Aufgabe. Darüberhinaus ist Information auch als Ergebnis dieser genannten Tätigkeiten zu verstehen und gilt so als Bestandteil der Steuerung und Handlungsweisen (vgl. dazu IV. 1.4 Lenkungs- und Steuerungsausschüsse.

das "der Vorbereitung zielorientierter Handlungen dient"[1], so wird deutlich, wie sehr es auf die wirksam abgestimmte und unter den handelnden Akteuren koordinierte Verknüpfung von Kommunikations- und Entscheidungsprozeß ankommt. Den Referenten erwächst durch ihre weitgehende fachliche und sachbezogene Spezialisierung eine gewisse Initiativfunktion, wie und in welchem Umfang koordinierte Teillösungen zu einer Gesamtentscheidung verarbeitet werden. Fraglich ist, ob die Verarbeitungskapazität in der Ministerialverwaltung ausreicht, den Abstimmungsprozeß so zu gestalten, daß eine durchgängige Kommunikation und Information von oben nach unten und umgekehrt von unten nach oben ohne Reibungsverluste möglich ist. Bemängelt wird - und die Errichtungsgrundlagen der ressortübergreifenden Arbeitseinheiten drücken dies auch aus [2] - das Fehlen genügend detaillierter politischer Vorgaben durch die Ressortleitung bzw. die Landesregierung.

Der normale Arbeitsablauf ist an den Dienstweg geknüpft und läßt keinen Leitlinien gebenden Kontakt zwischen Grundorganisationseinheit und politischer Instanz zu [3]. Die Eingriffsbefugnis des jeweiligen Vorgesetzten kann sich als ein die interministerielle Zusammenarbeit erschwerender "Flaschenhals"[4] erweisen. Die verschiedenen Referate können nur unter Einbeziehung ihrer Vorgesetzten über den eigenen Geschäftsbereich hinweg miteinander kooperieren. Um unnötig Engpässe im Arbeitsablauf zu vermeiden, erstellt die der politischen Instanz zuarbeitende Ministerialbehörde häufig bewußt solche Entscheidungsvorschläge, die ausschließlich auf eine verwaltungstechnische Durchführbarkeit abzielen. Bei einem solchen Vorgehen besteht die Gefahr, daß wenig optimale Lösungen angeboten werden. Die in der Aufgabenstellung enthaltenen Konflikte werden aus Gründen einer Schein-Praktikabilität verdrängt.

---

1) Handwörterbuch der Organisation, hrsg. v. E. Grochla Stuttgart 1969, Sp. 699

2) Vgl. Tabelle 8: Errichtungsgrundlagen der ermittelten Gremien (Gesamtübersicht)

3) Interviews Nr. 8, 10 und 17

4) E. Moths / M. Wulf-Mathies: Des Bürgers teure Diener, Karlsruhe 1973, S. 70

Die Ergebnisse interministerieller Ausschußarbeit müssen ohne Reibungsverluste in die hierarchisch geordnete Ablauforganisation umgesetzt werden. Im Regierungsbereich ist bei diesem Umsetzungsprozeß die Kooperationsbereitschaft zwischen Ressorts und Staatskanzlei ausschlaggebend. Die Staatskanzlei kann ihrer regierungsweiten Funktion in der Sach- und Verfahrenskoordinierung nur gerecht werden, wenn sie eine lückenlose Übersicht über den Geschäftsablauf innerhalb der Landesregierung hat. Die Kooperation der administrativ-politischen Handlungseinheiten ist notwendig, um das Regierungsprogramm in Gesetzgebungsvorhaben und sonstige abgestimmte politische Aktionen zu transformieren. Der gegenseitigen Abstimmung mit den Zeitplänen der Ressorts bedarf es vor allem dann, wenn Prioritäten gemeinsamen Regierungshandelns gesetzt werden sollen.

Das Institut der Federführung erweist sich als ausgesprochene Schwachstelle für eine kooperative Zusammenarbeit. Wann eine Angelegenheit unter Beteiligung anderer Ressorts für regelungsbedürftig gehalten wird, ist in das Ermessen des einzelnen Fachreferenten gestellt. Seiner Beurteilung unterliegt es, die Initiative für die Kooperation zu ergreifen. Im allgemeinen verfügt der Fachreferent über eine breite Informationsbasis. Sie gibt ihm die Möglichkeit, das Abstimmungsverfahren insgesamt zu beeinflussen. Zwar muß die politische Instanz in den zu unterbreitenden Empfehlungen die Intentionen anderer antizipieren und berücksichtigen [1]. Der Federführende hat immer die Möglichkeit, die anstehenden Fragen mit Vorrang aus dem eigenen Blickwinkel in die Abstimmung einzubringen. Den übrigen Ausschußmitgliedern geht unter einseitigen Ressortgesichtspunkten eine Entschlußvorlage zu, über die mit geringen Abstrichen ein Kompromiß herbeigeführt wird [2]. Beratende und verwaltende Ausschüsse oder Arbeitseinheiten, die nur dem Informations-, Meinungs- und Erfahrungsaustausch dienen, unterstützen ein vordringlich ressortbezogenes Handeln.

---

1) Vgl. H. Friedrich: Staatliche Verwaltung und Wissenschaft Frankfurt 1970, S. 98 ff.

2) So auch die Einschätzung der meisten Gesprächspartner.

Der Primat der Politik würde gravierend verletzt, wenn die ministerielle Basiseinheit allein über die Auswahl der zu unterbreitenden Alternativlösungen befinden, die Probleme definieren und über die Dringlichkeit entscheiden könnte, mit der entscheidungsreife und regelungsbedürftige Angelegenheiten der politischen Instanz zugeleitet werden [1]. Der hierarchisch aufgebauten Ministerialorganisation ist generell die Gefahr inhärent, die politische Entscheidungsbefugnis durch spezielles Fachwissen zu überlagern. Dieser Gefährdung des Politikprimats kann nur durch die Schaffung geeigneter, in die Aufbauorganisation integrierter Koordinierungsinstrumente vorgebeugt werden. Eine grundlegende Veränderung der gesetzlich festgeschriebenen Ressortstruktur ist nicht notwendig [2]. Wichtig sind solche Organisationsmuster, die den Handlungs- und Entscheidungsablauf als Formen interministerieller Zusammenarbeit regeln.

2.2 DIE FORMEN DER ABLAUFORGANISATION

Im Rahmen der horizontalen Zuständigkeitsverteilung sind die Ressorts über die Ablauforganisation organisatorisch-funktionell so aufeinander abzustimmen, daß allzu große und den Prozeß politischer Konsensbildung störende Ungleichgewichte zwischen den Ministerien vermieden werden. Alle mit mehr oder minder großer Leitungsbefugnis ausgestatteten Handlungsebenen bedürfen der ablauforientierten Koordinierung. Die die betroffenen Fachbereiche einbeziehende Abstimmung muß einsetzen, wenn es um die gemeinsame Erarbeitung alternativer Lösungen, um die Auswahl von Aufgabenschwerpunkten, um vorläufige Prioritätensetzung und um die Verknüpfung administrativer und politischer Maßnahmen geht. Der Abstimmungsprozeß bezieht sich auf das planmäßige Koordinieren von Entscheidungen in Einzelbereichen und auf die planungsmäßige

---

1) Vgl. E. Blankenburg / H. Treiber: Bürokraten als Politiker, in: Die Verwaltung 5 (1972), S. 276 ff.

2) H. Häussermann (Die administrative Organisation als Problem politischer Innovation, in: Leviathan 2 (1974), S. 259) sieht hier ein eher grundsätzliches (gesellschaftliches) und weniger ein organisationsinternes Problem. Dieser Ansatz hebt auf eine grundsätzliche Strukturveränderung der öffentlichen Verwaltung ab.

Steuerung sozialer Abläufe und Prozesse [1].

Die Schaffung eigens organisierter Koordinationssysteme zielt darauf ab, geplante administrative Maßnahmen und politische Zielsetzungen auf ihre Vereinbarkeit hin zu überprüfen. Es geht um die instrumentelle Unterstützung sachlicher und zeitlicher Prioritätensetzung und um ein System der Frühwarnung bezüglich finanzieller Ressourcen. Zugleich sollen die politischen Initiativen des Regierungschefs und der Minister besser aufeinander abgestimmt und eine Zeitplanung für die Regierungs- und Parlamentsarbeit und für die Arbeit des Bundesrates ermöglicht werden [2].

Die Formen der aktiven wie auch der passiven Koordination sind wichtige Kriterien für eine erfolgreiche ressortübergreifende Zusammenarbeit. In einem hierarchischen Ordnungsgefüge - wie dem Regierungsbereich - mit abgegrenzter Leitungsbefugnis auf jeder Stufe sind Informationen, Richtlinien, Weisungen und direktes Eingreifen typische Elemtente der Zusammenarbeit. Diese Kooperationsformen werden ergänzt durch formlose und organisierte Zusammenarbeit und durch die mittelbare Koordination.

Bei intra- wie interministerieller Zusammenarbeit ist zu berücksichtigen, daß sich die aktive Abstimmung im Organisationsaufbau von oben nach unten und die passive Koordination als Zuarbeit für die politische Ebene von unten nach oben vollzieht. Unter dem Aspekt der Aufgabenbewältigung und der Komplexität des Entscheidungsablaufs kann ein straff, nach einheitlichen Richtlinien gebildetes und organisatorisch in die Aufbauorganisation eingebundenes Ausschußsystem weder optimale Lösungen erzielen noch den Problemen angepaßt handeln. Unter vordringlicher Beachtung der Aufgabenzuordnung können sich Gremien in der interministeriellen Zusammenarbeit auf Landes-, Bund-Länder und Länder-Ebene bewähren. Sie müssen flexibel genug sein, um ein offenes und zugleich nicht überorganisiertes Abstimmen zu gestatten.

---

1) Vgl. D. Storbeck: Grundfragen und Entwicklung der Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Gesellschaftliche Planung, Stuttgart 1973, S. 254.
2) Vgl. K. König: Koordination und Regierungspolitik, Speyer 1974, MS, S. 13 f.

Bei der funktional auf Ressortgliederungen zugeschnittenen Zusammenarbeit geht es um konkrete und fachbezogene Aufgabenabstimmung zwischen unterschiedlich verorteten, hierarchisch zugeordneten Handlungsebenen. Die Zusammenarbeit erstreckt sich nicht allein auf die Ausarbeitung und die Abstimmung von Leitlinien, Plänen oder allgemeinen Bestimmungen. Ein allgemeiner, formloser Koordinierungsprozeß ist nur ein Schritt auf dem Weg zu einer umfassenden Kooperation. Spontane, also weitgehend formlose Zusammenarbeit ist als Form der Abstimmung nur für ad hoc gegebene Aufgabenstellungen oder in einem sehr begrenzten und zugleich eng problembezogenen Sachbereich möglich. In einem hierarchischen, auf differenzierte Arbeitsteilung ausgerichteten System bedarf es zur Koordination der formellen Bildung von Ausschüssen. Die förmliche Errichtung von Arbeitseinheiten ist nicht zuletzt deshalb notwendig, um die Kompetenzen der verschiedenen Geschäftsbereiche im Entscheidungsprozeß abgestimmt zusammenzuführen.

Das Gros der ermittelten Arbeitseinheiten betreibt Koordination durch organisierte Zusammenarbeit. Vornehmlich geht es um Erfahrungsaustausch, um Entscheidungsvorbereitung oder um Entscheidungen über eine gestellte Aufgabe. Koordination durch organisierte Zusammenarbeit beruht darauf, daß die vorgesetzte Instanz erst bei Nichteinigung auf der Problemverarbeitungsebene eingreift. Empfänger der in den Ausschüssen erarbeiteten Voten ist die politisch verantwortliche Ebene. Sie behält sich die Genehmigung der von der Arbeitseinheit getroffenen Entscheidung vor. Die aus Ressortbeamten bestehenden Gremien sind als Stäbe zu bezeichnen. Je nach zugewiesener Aufgabe übernehmen sie die Funktion, Hilfsinstrument, Assistent oder Kollegium der Linie - der politisch-administrativen Leitung - zu sein. Unter diesem Aspekt geht der Begriff Stab über das Sammeln, Auswerten und Aufbereiten von Informationen hinaus. Intendiert wird eine intensive Beteiligung der Arbeitseinheiten, die über eine Entscheidungsbefugnis für Teilentscheidungen verfügen [1].

---

1) Vgl. M.Irle: Macht und Entscheidungen in Organisationen, Frankfurt 1971, S. 34 ff.

Mittelbare Koordination wird als selbständiges Arbeiten der einzelnen Handlungsebenen verstanden, ohne daß die Leitungsebene in den Abstimmungsprozeß eingreift [1]. Über die allgemeinen Ziele kann auf politisch-administrativer Ebene häufig Einigkeit erzielt werden. Die einzelnen (Arbeits-) Schritte, die zur Erreichung der Ziele notwendig sind, bleiben unter Hinweis auf die Ressortselbständigkeit, die Wahrung der Interessen und der Kompetenzen umstritten. Am ehesten können Lenkungs- und Steuerungsausschüsse eine gewisse mittelbare Koordination bzw. pretiale Lenkung ausüben. Von der problemorientierten Organisationsform ressortüberschreitender Zusammenarbeit wird in der Praxis kaum Gebrauch gemacht. Dies drückt sich in der geringen Zahl von Projektgruppen aus, die zur interministeriellen Kooperation und Koordination eingesetzt werden [2].

Die Arbeitseinheiten sind auf verschiedenen Ebenen im Regierungsbereich verankert. Über die Ablauforganisation sind sie in die Aufbauorganisation einbezogen. Handlungsebene ist in aller Regel die Referentenebene. In wenigen Fällen treten Ausschüsse auf der mittleren Leitungsebene, auf der Stufe der Gruppenleiter und Abteilungsleiter zusammen. An der Schwelle zwischen eindeutig administrativem bzw. politischem Bereich tagt die Staatssekretärkonferenz als Kollegium der Ständigen Vertreter der Ressortchefs. Die Konferenz der Staatssekretäre ist eine Interministerielle Arbeitseinheit mit besonderer Aufgabenzuweisung [3]. Kennzeichen aller Arbeitseinheiten ist die intendierte, integrierende Koordinierungsfunktion im Rahmen einer mehr oder weniger genau umrissenen Aufgabenstellung. Unterschiede ergeben sich für die Abstimmungsfunktion aus den Errichtungsgrundlagen, in denen die aktiven Formen der Koordinierung umschrieben sind.

---

1) Mittelbare Koordination (oder pretiale Lenkung) beruht darauf, daß die Leitung es den nachgeordneten Aufgabenträgern überläßt, wie diese ihre Teilaufgaben mit dem Gesamtziel in Einklang bringen.

2) Vgl. IV. 1.5 Projektgruppen

3) Vgl. II. 3.2 Die Staatssekretärkonferenz

Die in ressortüberschreitenden Ausschüssen ermöglichte kollegiale Zusammenarbeit bedeutet eine Durchbrechung des strengen hierarchischen Ordnungsprinzips. In den nicht als Kollegien bezeichneten Ausschußtypen wird die enge Kooperation je nach Höhe der Handlungsebene durch mehr oder weniger starke Ressortbindungen abgefangen [1]. Richtlinien, Weisungen und Eingreifen der jeweils übergeordneten Instanz bestimmen das Abstimmungsverhalten. Im Zweifelsfall setzt sich bei der weisungsgebundenen Koordinierung ohnehin das Ressortprinzip mit der Ministerentscheidung durch. Oder es kommt in strittigen, mehrere Ressorts betreffenden Angelegenheiten zu einem durch die Staatssekretäre und/oder die politischen Instanzen vermittelten Kompromiß.

Aus der Zusammensetzung der Gremien scheinen sich keine Schwierigkeiten für die Zusammenarbeit im interministeriellen Bereich zu ergeben. Die Arbeitseinheiten gelten als arbeitsfähig; der Teilnehmerkreis an den Sitzungen wird als nicht zu groß bezeichnet [2]. Im Problemlösungsprozeß lassen sich drei Formen unterscheiden, wie die Handlungsebenen zusammenwirken: Einmal stellt jedes Mitglied der Arbeitseinheit die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Fakten zusammen, interpretiert sie und erarbeitet unter Berücksichtigung seines ressortbezogenen Bewertungssystems eine eigene Lösung. Erfahrungen und Präzedenzfälle sind Orientierungshilfen in diesem Abstimmungsverfahren. Divergierende Standpunkte werden u.U. zugunsten der Praktikabilität als vorrangigem Kriterium ignoriert [3]. Der Ausschuß wird lediglich eingeschaltet, um die anderen Referenten über das eigene Vorgehen in gemeinsamen Zusammenkünften des Gremiums erarbeitet, die Beratungsergebnisse werden jedoch individuell von jedem Mitglied in Entscheidungsvorschläge und -vorlagen für die Ressortleitung umgesetzt. Die dritte Form der Zusammenarbeit vollzieht sich in den auf umfassende Koordinierung angelegten Arbeitseinheiten.

---

1) Vgl. II. 2. Die Arbeitsweise der ermittelten Gremien

2) So die einstimmige Auffassung aller Gesprächspartner.

3) Vgl. u.a. H. Rose: Grundzüge kooperativer Finanzplanung in der öffentlichen Verwaltung, in: PVS 16 (1975), S. 204 f.

Charakteristisch für die Kooperation ist das gemeinsame Sammeln von Informationen in Verbindung mit Gruppenentscheidungen. Bei dieser stärksten Form möglicher ressortübergreifender Zusammenarbeit handelt es sich um eine Entscheidungsfolge, bei der Erwartungshaltungen und Steuerungskomponenten formuliert und zu Maßnahmebündeln verknüpft worden [1].

Ressortübergreifende Zusammenarbeit erfolgt - wie die Typologie der ermittelten Arbeitseinheiten zeigt - zumeist auf gleicher Stufe im hierarchischen System. Lediglich im Konfliktfall wird die Abstimmung durch die politische Leitungsebene angestrebt. Durch das Einschalten der Staatssekretärkonferenz auf der Vor-Kabinettebene ist eine gewisse Aufgabenteilung im Koordinierungsprozeß zwischen Kabinett und administrativer Leitungsinstanz möglich [2]. Die vertikal ausgerichtete Abstimmung wird entweder durch informelle, weitgehend nicht nachprüfbare Handlungen vorstrukturiert oder aber über den Dienstweg an die Leitungsgremien herangebracht. Eine horizontal umfassende Koordination ist mit den ermittelten Typen von Ausschüssen nur dann zu erreichen, wenn im nachgeordneten Ministerialbereich keine politisch motivierten Konflikte auftreten. Treten solche politisch begründeten Gegensätze auf, läßt das hierarchische Ordnungsgefüge wiederum nur eine vertikale Abstimmung im eben skizzierten Sinn zu.

2.3 DIE ANSATZE FÜR ORGANISATORISCHE LÖSUNGEN

Überlegungen, wie die Leistungsfähigkeit des Regierungsbereichs durch organisatorische Maßnahmen gesteigert werden kann, setzen meist bei der Verlagerung von Aufgaben aus den Ministerien an. Einzelentscheidungen, Routinearbeit und die Bearbeitung von Angelegenheiten der laufenden Verwaltung gelten als aus dem Ministerialbereich auszugliedernde Verwaltungsaufgaben. In Betracht kommen Verwaltungsaufgaben zur Ausführung des Haushaltsplans, statistische Arbeiten, Vorbereitungsarbeiten für die dem Parlament

---

1) Vgl. F. Naschold: Organisation und Demokratie, 2. Aufl., Stuttgart 1971, S. 74 f.

2) Vgl. II. 2.2 Die politisch-administrativen Handlungsebenen; II. 3.1 Die Leitungs- und Entscheidungsfunktion

vorzulegenden Berichte, Teile der Öffentlichkeitsarbeit, personalwirtschaftliche Aufgaben und Teile des inneren Dienstes [1]. Als verlagerungswürdige Aufgabenblöcke werden Fragen der Forschung, Entwicklung und Technologie, Wirtschaftsförderung und Wirtschaftsverwaltung, Umweltschutz, zivile Verteidigung, Hoch- und Tiefbau sowie Liegenschaften und Arbeitsschutz bezeichnet [2]. Alle Reformvorschläge für eine Leistungsverbesserung der Ministerien zielen darauf an, die Ressorts von wissenschaftlicher Vorarbeit im Entscheidungsfindungsprozeß einerseits und von nicht-ministeriellen Aufgaben andererseits zu entlasten.

Die Landesregierung kann ihrer Leitungs- und Entscheidungsfunktion nur gerecht werden, wenn sie über solche strukturierten, in der Aufbau- und Ablauforganisation verankerten Koordinierungsmechanismen verfügt, die wirksam zur Abstimmung von Entschlüssen und (Vor-) Entscheidungen auf allen Leitungsebenen beitragen [3]. Für die Abstimmung im Regierungsbereich bieten sich verschiedene, in ihrem Organisationsgrad unterschiedliche Instrumente an. Sie können problemadäquate Entscheidungshilfe leisten. Im Rahmen der internen Selbstkoordinierung der Ministerien reichen im allgemeinen die herkömmlichen Kompetenzen als Regelungsmechanismen aus. Zur interministeriellen Koordination und zur Abstimmung zwischen dem Bund und den Ländern bedarf es auf politisch-administrativer Handlungsebene weitere Instrumente. Sie sollen die vorhandenen Einwirkungsmöglichkeiten unter Beachtung der bestehenden Kompetenzen effektiv ergänzen.

Die auf den Regierungsbereich bezogene, extern wie intern ausgerichtete Ressortkoordination durch die Staatskanzlei - als Behörde des Regierungschefs - hat instrumentellen Charakter. Die institutionalisierte Ressortkoordination erstreckt sich in erster Linie auf das Sammeln und den Austausch von Informationen, deren

---

1) Vgl. Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Gutachten über die Verlagerung von Aufgaben aus den Bundesministerien, Januar 1971, S. 63

2) Vgl. Bericht zur Verlagerung von Aufgaben aus den Bundesministerien, Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, Bonn, Februar 1972, S. 50

3) Vgl. III. 3.1 Die Leitungs- und Entscheidungsfunktion

Bewertung und Überprüfung. Sie muß dort ansetzen, was im Sinne der Gesamtverantwortung der Regierung koordinierungsbedürftig ist. Die administrative Kunst der Ressortkoordination liegt darin, aus der Informationsfülle das herauszukristallisieren, was politisch so bedeutungsvoll ist, "daß es sich auszahlt, den Apparat der Koordinierung mit Ministerpräsident im Hintergrund auszuspielen" [1].

Eine sachliche Aufarbeitung und koordinierende Aufbereitung von Problemstellungen kann auf Referentenebene geleistet werden. Die Möglichkeit der Einflußnahme auf das, was ein Ressort will und eine Änderung der Ressortvorhaben durch die Staatskanzlei ist auf Einzelmaßnahmen und -fälle begrenzt. Entscheidend ist, ob es gelingt, zwischen der Staatskanzlei und dem Fachressort eine Interessenidentität herzustellen, die stark genug ist, eine umfassende Abstimmung herbeizuführen. Der von der Behörde des Ministerpräsidenten ausgehende Koordinierungszwang darf jedoch nicht so stark sein, daß es zu einer Abschottung des Ministeriums gegenüber dem Referat der Staatskanzlei kommt.

Die institutionalisierte Ressortkoordination durch die Staatskanzlei ist von der Bereitschaft der Minister abhängig, innerhalb der vom Regierungschef gegebenen politischen Leitlinien eine Abstimmung durch die Behörde des Ministerpräsidenten zuzulassen. Es spielt eine große Rolle, ob der für die Ressortkoordinierung in der Staatskanzlei zuständige Referent zu den Besprechungen des Hauses regelmäßig eingeladen wird, für das er zuständig ist. Ermessen und politisches Kalkül des in seinem Geschäftsbereich verantwortlichen Ministers wirken sich u.U. nachteilig auf die institutionalisierte Ressortkoordination aus [2].

Zum Aufgabenkatalog einer modernen Staatskanzlei gehören die Beschaffung eines umfassenden Informationswissens, die Auswertung des Informationsmaterials mit allen dafür notwendigen Stellen,

---

1) Interview Nr. 32

2) Vgl. II. 3.2 Die Formen der Zusammenarbeit

die Erarbeitung spezieller Informationen für den Regierungschef durch die Berichterstattungspflicht nachgeordneter Instanzen, die Aktivierung der Richtlinienkompetenz als Steuerungsmittel und Anregungen für die Kabinettsarbeit in landespolitisch bedeutsamen Fragen [1]. Aufgabenstellung und Verarbeitungskapazität der Staatskanzlei klaffen weit auseinander. Die Behörde des Ministerpräsidenten ist nicht in der Lage, ausgesprochen fachliche Koordinierungsarbeit zu leisten oder komplizierte Abstimmungsprozesse nachzuvollziehen [2].

Koordination im Regierungsbereich setzt einen Leitungs- und Gestaltungswillen der verantwortlichen Politiker voraus. Dieses gestaltende Wollen muß Bestandteil des organisierten politisch-administrativen Abstimmungsprozesses sein. Unter diesem Gesichtspunkt ist Koordination eine zentrale Führungs- und Organisationsaufgabe. Der Aufbau von regierungsweiten Koordinierungssystemen und die Schaffung ressortüberschreitender Abstimmungsinstrumente führen nicht zu einer grundlegenden Veränderung des vorhandenen Verwaltungsgefüges. Mit der Reorganisation ist dort zu beginnen, wo die Schwachstellen im praktizierten Abstimmungsprozeß auftreten und eine umfassende Koordination verhindern.

Die im Regierungsbereich vorhandenen, durch Kompetenzen ausgewiesenen und abgesicherten Koordinierungsinstrumente [3] werden in einzelnen Teilbereichen wirkungsvoll durch ressortübergreifende Arbeitseinheiten ergänzt. Diese Ausschüsse setzen als Abstimmungsinstrumente in aller Regel dort an, wo die herkömmlichen Befugnisse entweder nicht ausreichen oder einander begrenzen und ausschließen. Das Funktionieren dieser Abstimmungsgremien beruht in erster Linie auf dem Prinzip freiwilliger Kooperation. In ihrer Wirkungsweise sind die Arbeitseinheiten sowohl auf den Regierungsbinnenbereich bezogen als auch auf eine externe Abstimmung

---

1) Vgl. dazu den von R. Waterkamp (Moderne Staatsverwaltung in der pluralistischen Demokratie, in: Die Mitarbeit 17 (1968), S. 313) zitierten und entwickelten Aufgabenkatalog einer modernen Staatskanzlei.

2) Diese Feststellung bezieht sich auf den Bereich der Staatskanzlei, der eindeutig Behörde des Ministerpräsidenten ist und keine anderen Ressortaufgaben wahrzunehmen hat.

3) Vgl. II. 3.3 Ausschüsse als Koordinierungsinstrumente

ausgerichtet [1]. Die formale Organisationsstruktur wird im Bereich der Ablauforganisation durch ein Netz von Koordinierungsgremien auf verschiedenen Handlungsebenen mit unterschiedlichen Wirkungsrichtungen abgerundet.

Betrachtet man dieses z. T. recht flexible Netz von ressortübergreifenden Arbeitseinheiten, so stellt sich die Frage, ob es wünschenswert wäre, ein festes System solcher Gremien zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben einzurichten. Die Erfahrungen in der praktischen interministeriellen Zusammenarbeit machen deutlich, daß ein starres System von Ausschüssen eher zur Erschwerung denn zur Erleichterung der Abstimmung beitragen würde [2]. In der gegenwärtigen Situation, in der keine absolute Klarheit herrscht über den Umfang bestehender Gremien, sollte vielmehr die Bildung nicht institutionalisierter, interministeriell arbeitender Ausschüsse zu bestimmten Sachaufgaben und -fragen erleichtert werden. Auf eine förmliche Institutionalisierung dieser Arbeitseinheiten durch das Kabinett sollte nicht unbedingt gedrungen werden [3].

Einmal formell eingesetzte Gremien neigen dazu, ihre Aufgaben so zu erweitern, daß sie sich als Koordinierungsinstrumente auf Dauer etablieren. Zur raschen interministeriellen Abstimmung bestimmter Sachfragen bieten sich vornehmlich ad hoc und nicht auf Dauer eingesetzte Arbeitseinheiten an. Eine Entlastung übergeordneter Instanzen kann durch zeitlich befristete und ausgesprochen problembezogene Zuarbeit erreicht werden. Fraglich ist, ob eine weitere Befassung der Staatssekretärkonferenz mit vom Kabinett delegierten Aufgaben sinnvoll ist und nicht eine Überlastung des Amtschef-Kollegiums bedeuten würde [4]. Eine Teilung bestimmter Aufgaben zwischen Kabinett und Konferenz der Staatssekretäre ist ohnehin

---

1) Vgl. II. 2.2 Die politisch-administrativen Handlungsebenen

2) Vgl. IV. 2.1 Die Probleme innerhalb der Aufbauorganisation

3) Von der Möglichkeit, auf Arbeitsebene eine nachgeordnete Gruppe zu bilden, wird in einigen Ausschüssen bereits Gebrauch gemacht. Dieser Ansatz könnte und sollte weiter ausgebaut werden.

4) Angesichts der mit Einzelheiten befrachteten Tagesordnung zu Bundesratssachen stellt sich die Frage, ob diese Vorlagen der Ebene der Staatssekretäre überhaupt angemessen sind und ob sie nicht ebenso gut auf Abteilungsleiterebene aufbereitet werden könnten.

aus verfassungsrechtlichen Erwägungen indiskutabel. Zu prüfen wäre, ob nicht zu bestimmten Sachfragen eine Arbeitsgruppe mehrerer Staatssekretäre eingesetzt werden und so koordinierte Zuarbeit für die Landesregierung leisten könnte. Im Hinblick auf bedeutsame politische Fragestellungen könnte eine solche Regelung zur Abstimmung eines weitgehend arbeitsteilig erstellten Gesamthandelns durch eine differenzierte Strukturierung der verschiedenen Problemstellungen beitragen.

Der typologisch als Lenkungs- und Steuerungsausschuß eingeordnete Arbeitskreis "Frühinformation" [1] ist ein Koordinierungsinstrument, das neben der Staatssekretärkonferenz zur Abstimmung im gesamten Regierungsbereich eingesetzt werden kann. Die Kriterien für diese weitreichende Koordinierungsfunktion ergeben sich aus der Zusammensetzung und der Aufgabenstellung der Arbeitseinheit. Ein frühzeitiger Informationsaustausch zwischen den Beteiligten macht den Prozeß jeglicher Entscheidungsvorbereitung transparent. Die fachliche und von den in ihrer Zuständigkeit betroffenen Ministerien zu verantwortende Abstimmung wird auf dem Hintergrund verfügbarer Informationen erleichtert. Die administrativ-politische Handlungsebene wird durch den rechtzeitigen Austausch von Informationen in die Lage versetzt, die Beteiligung anderer Ressorts in bestimmten Fragen auf ihre Notwendigkeit hin zu prüfen. Anstöße zu kooperativer Zusammenarbeit können eingeleitet, fachlich und/oder politisch begründete Widerstände können im nachgeordneten Bereich weitgehend ausgeräumt werden. Es besteht die Möglichkeit, durch isoliertes Vorgehen ausgelöste Fehlentschlüsse im Rahmen der Entscheidungsvorbereitung zu vermeiden. Der
information" enthält auf Grund seiner Arbeitsweise erste organisatorische Elemente zur Entwicklung und Einführung eines Frühkoordinationssystems [2].

---

1) Vgl. IV. 1.4 Lenkungs- und Steuerungsausschüsse

2) Institutionalisierte Frühkoordination ist ein erster Schritt zur Einführung eines Management-Systems im Regierungsbereich (vgl. H. Bebermeyer: Regieren ohne Management?, Stuttgart 1974, S. 84 f. und S. 98; H. Flohr: Zur Planung der Regierungsarbeit in Bonn, in: Die Mitarbeit 19 (1970), S. 1 ff.). Frühkoordination bedeutet noch keine Übertragung der aus dem Bereich der Unternehmensführung bekannten Management-Techniken auf die öffentliche Verwaltung. Zu den Management-Techniken vgl. E. Laux: Führungsorganisation in Großverwaltungen der öffentlichen Hand, in: Produktiv führen und verwalten, Stuttgart 1971, S. 131 ff.

Der verstärkte Einsatz koordinierender Arbeitseinheiten und die Bildung von Referaten unterschiedlicher Größenordnung bieten die Möglichkeit, die Koordinierungsfähigkeit innerhalb der Ministerialverwaltung zu verbessern. Die Aufbauorganisation der Ministerien sollte so flexibel gestaltet werden, daß eine dem Aufgabenzuschnitt und der Problemfülle entsprechende Verknüpfung von Groß- und Kleinreferaten einerseits und von ressortüberschreitenden Arbeitseinheiten andererseits möglich ist [1]. Das Organisationsgefüge muß dem Anspruch der Leitungs- und Entscheidungsfunktion im Regierungsbereich gerecht werden. Angelpunkt für jeden Verbesserungsvorschlag ist die Beantwortung der Frage nach dem idealen Ressortzuschnitt und der optimalen Betriebsgröße.

Die bisher skizzierten Instrumente und Mechanismen reichen nicht aus, durch Koordination eine Kontrolle und Steuerung bei der Realisierung von Regierungsvorhaben zu garantieren. Die umfassende Abstimmung im Regierungsbereich setzt eine breite Informationsbasis voraus. Die Handlungsebenen müssen zudem organisatorisch in der Lage sein, miteinander kooperieren zu können. Das Modell eines Personalaustauschs zwischen den Ressorts ist in Reformüberlegungen einzubeziehen [2]. Problematisch ist die Anregung, diesen Austausch auch auf die Regierungsmitglieder auszudehnen. Es ist fraglich, ob so "eine Stärkung des Kollegialprinzips und Schwächung der bestehenden Polarisierung der Regierungsstruktur in Kanzlerpärogative und Ressortselbständigkeit"[3] bewirkt werden kann. Als positiv ist die Grundtendenz zu bezeichnen, Personalrotationen im nachgeordneten Ministerialbereich zu erproben. Durch einen gezielten Austausch von Fachreferenten können Erfahrungen gesammelt und in den Ressorts bestehende Widerstände gegen einen solchen Versuch aufgehoben werden.

---

1) Vgl. u.a. N. Johnson: Die Organisation der Operational Sections, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 130; H. Karehnke: Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, in: DöV 27 (1974), S. 119 f.; M. Lepper: Die Basiseinheit in der Organisation der Ministerien, in: Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder, Berlin 1973, S. 133 f.

2) Vgl. K. König: Koordination und Regierungspolitik, Speyer 1974, MS, S. 20

3) F. Armbruster: Ressort-Rotationen in Großbritannien und in der Bundesrepublik Deutschland. Minister: Fachmann und Politiker, in: ZParl 3 (1972), S. 106

Für die Koordinierungsfähigkeit im Regierungsbereich ist es unerheblich, ob es sich beim Zuschnitt eines Ressorts um eine Abgrenzung der einzelnen Arbeitsgebiete nach Zielen, Aufgaben und Programmen handelt oder ob die Abgrenzung nach dem herkömmlichen Modell durch flächendeckende Organisationsstrukturen erfolgt. Im Regierungsbereich sind rationale Aufgabenverteilung und saubere Kompetenzabgrenzung der Referate untereinander die Voraussetzung für das Gelingen einer umfassenden Koordination [1]. Die in der Typologie skizzierten Arbeitseinheiten können nur erste Instrumente sein. Eine verstärkte Beteiligung von in eigener Verantwortung und ohne direkte Ressortbindung arbeitenden Projektgruppen am Abstimmungsprozeß eröffnet Möglichkeiten für weitreichende pragmatisch-organisatorische Lösungen.

3. DIE ARBEITSEINHEITEN ALS KOORDINATIONSINSTRUMENTE

Planbewußtes politisch-administratives Handeln basiert im Regierungsbereich auf der Informations-, der Koordinierungs-, der Integrations-, der Anstoß- und der Kontrollfunktion [2]. Bei der Informationsverarbeitung kommt es darauf an, umfassende Informationen zu gewinnen und diese im Hinblick auf die zur Verfügung stehenden Kapazitäten selektiv zu verarbeiten [3]. Die Forderung nach abgestimmtem Handeln aller im hierarchischen System eingebundenen Handlungsträger läßt sich aus der Bedeutung der Informationskapazität ableiten. Für das die Probleme aufbereitende und Informationen verarbeitende Referat gewinnt das Postulat nach Koordination eine besondere Qualität. Das gilt vor allem dann, wenn keine flächendeckenden Kapazitäten zur Informationsverarbeitung im Regierungsbereich vorhanden sind.

---

1) Die zu diesem Problemkreis befragten Gesprächspartner nannten gleichermaßen diese Voraussetzungen (Interviews Nr. 14, 17, 20 und 28).

2) Vgl. u.a. H. Ehmke: Computer helfen der Politik, in: Die Zeit v. 17.12.1971, S. 42

3) Zum Einstieg in diese Problematik vgl. u.a. N. Luhmann: Reform und Information, in: Die Verwaltung 3 (1970), S. 32 f.

Koordination und Abstimmungsverfahren können analytisch, nicht aber konzeptionell voneinander getrennt werden. Das ermittelte Ausschußsystem fungiert zugleich als Koordinierungstechnik. Durch das vorhandene und institutionalisierte Instrumentarium der Ressortabstimmung "wird zwar eine die Ressortinteressen absichernde, nicht jedoch eine positive, konzeptionell vorwärts gerichtete Koordination wirksam" [1]. In jedem Abstimmungsverfahren sind die konstitutionell vorgegebenen Prinzipien erneut zu berücksichtigen. Bisher ist es nicht gelungen, die überkommene Kompetenzstruktur, den traditionell hierarchischen Führungsstil und das institutionell vorgegebene Organisationsgefüge allein durch die Ausweitung personeller Analyse- und Verarbeitungskapazität reibungslos in eine aufgabenorientierte, positive Koordination überzuleiten.

Der Aufgabenvollzug setzt informationelle und kommunikative Leistungen jeder mit unterschiedlichen Leitungsbefugnissen und Fachkompetenzen ausgestatteten Instanz voraus. Organisation und Koordination des Informationsprozesses sind wesentliche Kriterien für die politisch-administrativen Handlungsebenen. Informelle, organisierte und institutionalisierte Verfahren des ressortüberschreitenden Informationsaustausches gelten als das "informationelle und kommunikative Komplement der Aufbau- und Ablauforganisation" [2].

Das organisatorisch abgesicherte Funktionieren des Informationsprozesses ist Voraussetzung jeglicher Koordinierung [3].

---

1) So der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in dem Gutachten über die Organisation des Bundeskanzleramtes, Dezember 1971, S. 92.

2) B. Becker: Die Organisation als Fachaufgabe und Problem der Organisation, in: Organisation des Bundes und der Länder, Berlin 1973, S. 89.

3) In diesem Sinne definiert F. Wagener (Regierungsprogramme und Regierungspläne in Bund und Ländern, in: Regierungsprogramme und Regierungspläne, Berlin 1973, S. 14): "Regierungsprogramme und Regierungspläne sind alle auf Beschlüssen eines Kabinetts ... beruhenden, methodisch erarbeiteten, koordinierenden und veröffentlichten Festlegungen zukünftigen ressortübergreifenden Handelns von Regierung und Verwaltung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben."

Nur so ist ein abgestimmtes Regierungs- und Verwaltungshandeln möglich [1].

Derjenige, der innerhalb eines Regierungssystems koordinieren und kontrollieren will, muß nicht nur selbst informiert sein. Er muß auch Informationen aus seinem Bereich und Tätigkeitsfeld geben [2]. Die Arbeitsteilung hat bei der ressortübergreifenden Abstimmung unter dem Gesichtspunkt einer für die Entscheidungsfindung und -durchsetzung möglichen, konstruktiven Konfliktregelung zu erfolgen. Koordination ist als organisatorisch-prozeduale Vermaschung regulativ, kontrollierend und operativ tätiger Arbeitseinheiten zu verstehen.

Der auf gegenseitigem Informationsaustausch aufbauende Abstimmungsprozeß hat instrumentalen Charakter. Er wird zum Ordnungsrahmen für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit von Arbeitseinheiten. Der Nutzen eines Koordinierungsverfahrens durch Ausschüsse läßt sich nur mittelbar am Realisierungsgrad staatlicher Aufgaben ablesen. Als Koordinierungsinstrumente sollen die Ausschüsse an der effektiver Vorbereitung und Durchführung politisch-administrativer Entscheidungen mitwirken. Die auf verschiedenen Handlungsebenen verorteten Abstimmungsgremien werden von der verantwortlicher politischen Leitung zur Steuerung im Regierungsbereich eingesetzt. Die Ministerialverwaltung wird aufgrund ihrer engen funktionalen und organisatorischen Verflechtung mit dem Politikbereich in die Lage versetzt, "die Daten im politischen Willensbildungsprozeß mitzusetzen" [3].

---

1) Insofern ist Information eine wesentliche Funktion, die jeder Arbeitseinheit zufällt. Im Gegensatz zu H. Prior (Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, Stuttgart 1968, S. 111) bleibt es bei dem hier skizzierten Ausschußtypus nicht ausschließlich bei dieser Informationsfunktion (vgl. IV. 1.1 Ausschüsse zur Information, Meinungsbildung und fachlichen Koordination).

2) Vgl. A. Zunker: Finanzplanung und Bundeshaushalt, Frankfurt/Berlin 1972, S. 41

3) H. Friedrich: Die Wissenschaft im Dienste der Regierung, in: Politik und Wissenschaft, München 1971, S. 470

Das als kritisches Moment für das administrativ-politische Handeln bezeichnete Fehlen klarer, von den Politikern vorgegebener Zielvorstellungen [1], wirkt sich als negative Koordination aus. Reibungsverluste entstehen, wenn unklare Zielvorstellungen in den Arbeitseinheiten zunächst durch weitere sachliche Ermittlungen präzisiert und abgegrenzt werden müssen. Die unklar formulierte Aufgabe wird von der politisch-administrativen Handlungsebene häufig im eigenen, ressortbezogenen Interesse interpretiert und nur unter diesem Gesichtspunkt behandelt. In aller Regel enthalten die Errichtungsgrundlagen der einzelnen Koordinierungsgremien keine erschöpfende Übersicht über die politischen Intentionen und Implikationen der Ressortprogramme. Ebenso fehlen hinreichende Kriterien dafür, unter welchen Aspekten eine zielorientierte Prioritätenbildung für die Aufgabenerfüllung im Rahmen der gesamten Regierungspolitik erfolgen soll.

Der Einsatz von Arbeitseinheiten zur ressortübergreifenden Abstimmung wirft drei grundsätzliche Probleme auf: In der Frage nach dem Zuordnungsverhältnis von fachlicher Zuständigkeit und rangmäßiger Einbindung der Ausschüsse in das hierarchische Gefüge des Regierungsbereichs wird die generelle Problematik angesprochen [2]. Das zweite allgemeine Problemfeld stellt sich mit der Frage nach der Leistungsfähigkeit dieser Ausschüsse [3]. Die Effizienz ist eindeutig von der Arbeitsweise der jeweils handelnden Ressortvertreter geprägt. Das dritte grundsätzliche Problem besteht in der Antwort auf die Frage, unter welchen Bedingungen arbeitsteilig erstellte Gruppenergebnisse durch interministerielle Arbeitseinheiten in ein regierungsgemeinsames Zielsystem eingefügt werden können. Es geht um die Frage nach den notwendigen Rahmenbedingungen für den erfolgreichen Einsatz von Ausschüssen zur ressortübergreifenden Abstimmung [4].

---

1) Vgl. IV. 2.1 Die Probleme innerhalb der Aufbauorganisation; IV. 2.2 Die Formen der Ablauforganisation.

2) Im folgenden IV. 3.1 Die Problematik des Ausschußwesens.

3) Dazu nachfolgend IV. 3.2 Die Frage nach der Effizienz.

4) Vgl. nachfolgend IV. 3.3 Die Rahmenbedingungen.

Die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen läßt erkennen, ob mit den verschiedenen Formen der Arbeitsgruppenorganisation experimentiert wird, um funktionelle Mängel im Regierungsbereich auszugleichen. Hier entscheidet es sich, ob das Prinzip der Arbeit mit interministeriellen Gremien als durchgängiges organisatorisches Gestaltungsprinzip bezeichnet werden darf.

3.1 DIE PROBLEMATIK DES AUSSCHUSSWESENS

Die Landesverfassung bestimmt, daß die Entscheidungsbefugnis in allen zentralen Angelegenheiten der Landesregierung als Kollegium vorbehalten bleibt. In der praktischen ressortüberschreitenden Zusammenarbeit zeigt sich jedoch, daß u.a. eine strikte Trennung von Ausschuß- und Kabinettsvotum aus Gründen der Leistungsfähigkeit der einzelnen Instanzen gar nicht (mehr) möglich ist. Sehr deutlich wird diese Problematik in der Zuarbeit der Staatssekretärkonferenz für das Kabinett in den Bundesratsangelegenheiten: Das Kollegium der Landesregierung wäre völlig überlastet, wenn es sich mit allen Einzelheiten der Bundesratsvorlagen befassen müßte. Dieser Überlastungseffekt würde sich immer dann einstellen, wenn es sich um die Behandlung von Fragen fachlich-rechtstechnischer Natur handelt. Dennoch ist das Kabinett verfassungsrechtlich die allein zur politisch-verantwortlichen Entscheidung berufene Handlungsebene.

Angesichts des Auseinanderklaffens von institutioneller Regelung und praktischer Handhabung kann man zu der vorschnellen Schlußfolgerung gelangen, die Verantwortlichkeit der Gesamtregierung und das Kollegialprinzip würden durch die Vor- und Zuarbeit der Staatssekretärkonferenz ausgehöhlt. Dieser Konsequenz ist entgegenzusetzen, daß die Minister z.B. als Mitglieder des Bundesrates im einzelnen die wie auch immer vorbereitete Entscheidung als Votum der Landesregierung im Bundesrat, vor dem Parlament, in ihrer Partei und/oder gegenüber der politischen Öffentlichkeit vertreten müssen. Für die rechtliche und politische Verantwortung der Minister als Mitglieder der Landesregierung spielt es keine Rolle, ob über die votierende Empfehlung der Staatssekretäre im Kabinett pauschal oder einzeln

abgestimmt und entschieden wird [1].

Die Verwendung von Arbeitseinheiten zur Koordination stößt bei dem Versuch auf Schwierigkeiten, die Problemverarbeitung in jedem Fall in das vorgegebene Hierarchiesystem einzuordnen. Das Problem stellt sich in aller Schärfe dann, wenn der faktische Entscheidungsprozeß an den der Handlungsebene übergeordneten Instanzen der Ministerialverwaltung vorbeiläuft. Eine allein in die nachgeordneten und zuarbeitenden Ebenen der Administration verlagerte Entscheidungsfindung büßt die geforderte Transparenz u.U. bereits ein, noch bevor die für das Kabinett bestimmte Beschlußvorlage erstellt ist. Das bedeutet, daß die verantwortliche politische Instanz über ein Votum einen Beschluß fassen würde, das für sie letztlich undurchsichtig ist.

Die von der Problemverarbeitungsebene an die politische Leitungsinstanz herangetragenen Vorstellungen, wie der Abstimmungsprozeß organisatorisch zu bewältigen sei, laufen häufig darauf hinaus, einen Arbeitskreis zu institutionalisieren, wo vom sachlichen Problem her eine ad hoc-Zusammenkunft genügen würde. Es kann auch vorkommen, daß die förmliche Errichtung einer Arbeitseinheit aus ressortinternen Gründen verzögert wird, um die eigenen Interessen besser durchsetzen zu können. Angesichts dieser skizzierten Erfahrungswerte stellt sich die Frage, ob die politische Leitungsebene aufgrund der differenzierten Arbeitsteilung im politisch-administrativen System in der Lage ist, eine Richtungskontrolle [2] bei der Bildung interministerieller Ausschüsse auszuüben.

---

1) So ist auch die von den Gesprächspartnern weitgehend vorsichtig formulierte Einschätzung zu verstehen, die Konferenz der Staatssekretäre sei eine Besprechung, in der die im Kabinett zu fällenden Entscheidungen vorbereitet würden. Die Konferenz nehme der Landesregierung aber keine Entscheidungsarbeit ab (insbesondere Interviews Nr. 5, 22 und 28).

2) Richtungskontrolle bedeutet, daß von der jeweiligen Leitungsebene geprüft wird, ob die anstehende ressortüberschreitende Aufgabe den Schritt zur Organisationsbildung rechtfertigt (vgl. H. Zimmermann: Wirtschaftspolitische Beratung unter Wertabstinenz, in: Politik und Wissenschaft, München 1971, S. 506 f.).

Ungelöst ist das Problem der wirkungsvollen Verknüpfung von ressortüberschreitenden Koordinierungsausschüssen und herkömmlicher Ablauforganisation in den Ministerien. Die Notwendigkeit einer solchen Verknüpfung zeigt sich in der personellen Zuarbeit für die Arbeitseinheiten: Kooperative Zusammenarbeit beruht darauf, daß die Mitglieder der Ausschüsse nicht nur spezialisierte Fachleute auf ihrem Gebiet sind. Sie müssen auch über Kenntnisse in den Disziplinen der übrigen Mitarbeiter verfügen [1]. Das Referat wird als ministerielle Basiseinheit überdurchschnittlich belastet, wenn neue Staatsaufgaben geplant und in Angriff genommen werden. Mit jeder Aufgabenstellung sind gewisse, auf die Koordinierungsfähigkeit bezogene, kollektive Zielsetzungen verbunden. Sie gilt es in umfassender, gemeinschaftlicher Kooperation in Form interministerieller Abstimmung zu erfüllen. Fortschritte können nur dann erzielt werden, wenn alle aus dem Regierungsbereich kommenden Ausschußmitglieder die Standpunkte ihrer Häuser einbringen und zugleich mit Blick auf eine gemeinsam zu erarbeitende Lösung zur Disposition stellen. Jedes Mitglied eines interministeriellen Gremiums ist gezwungen, sowohl in fachlicher als auch in rangmäßiger Hinsicht aus der Rolle herauszutreten, die ihm in der Aufbauorganisation des Regierungs- bzw. Ressortbereichs zukommt [2].

Alle ermittelten Typen ressortüberschreitender Abstimmungsgremien sind noch keine optimalen Organistionsformen, mit denen Reibungsverluste bei der Zusammenarbeit vermieden werden könnten. Die Vorteile einer Institutionalisierung solcher Ausschüsse lassen sich dennoch nicht von der Hand weisen. Sie bestehen darin, daß

- "bei ständig wiederkehrenden Problemen in einem gleichbleibenden Rahmen zusammengearbeitet wird,
- unnütze Doppelarbeit mehrerer Ressorts vermieden und damit Reibungen und Spannungen zwischen diesen kanalisiert werden,

---

1) In diesem Sinne müssen die Referenten gleichermaßen Spezialisten und Generalisten sein (vgl. Interview Nr. 1).

2) Diese Forderung wird vor allem von R.Schnut (Über Team und Hierarchie, in: Demokratie und Verwaltung, Berlin 1972, S. 562) erhoben.

- bei den Mitgliedern ein gleichmäßiger Informationsstand entsteht, der einen fruchtbaren Erfahrungsaustausch ermöglicht und in der Sachdiskussion die Berücksichtigung aller Gesichtspunkte zuläßt,

- der Federführende nicht die Möglichkeit hat, den Kreis der Beteiligten von Fall zu Fall zu bestimmen, d.h. auch willkürlich klein zu halten, um unerwünschten Kollisionen oder konfliktträchtigen Problemen auszuweichen" [1]

Die Leistungsfähigkeit organisierter, institutionalisierter Koordinierung beruht u.a. darauf, in welchem Ausmaß innerhalb der bestehenden Linienorganisation Querkontakte zur Abstimmung genutzt und hausinterne Zielkonflikte vermieden werden. Erst dann können Ressortkoordinierung durch die Staatskanzlei und in den Ministerien wie in der Staatskanzlei institutionalisierte Arbeitseinheiten wirksam werden, um sich als brauchbare, greifende Instrumente zu erweisen.

3.2 DIE FRAGE NACH DER EFFIZIENZ

Wenn es darum geht, in fachlich interdependenten Bereichen Ressortgrenzen zu überwinden und zu von allen beteiligten Ministerien in ihrem Geschäftsbereich zu vertretenden, gemeinsamen Ergebnissen zu kommen, muß den ermittelten Gremien trotz ihres unterschiedlichen Status eine gewisse, nicht zu unterschätzende Effektivität im Hinblick auf das Arbeitsresultat zugestanden werden. Das Problem der Gewährleistung von Effizienz hat viele Aspekte [2]. Der Arbeitsablauf und die Arbeitsweise sind als Kriterien der Leistungsfähigkeit von besonderer Bedeutung.

---

1) Dritter Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, Bonn, November 1972, S. IV/26 f.

2) Vgl. u.a. L. Gulick: Bemerkungen zur Organisationstheorie, in: Verwaltungswissenschaft, Darmstadt 1976, S. 164 f.

Die Zusammenarbeit der verschiedenen Handlungsträger unterschiedlicher Ministerien in Arbeitseinheiten kann sicherstellen, daß komplizierte, am hierarchischen Gefüge orientierte Schriftwege vermieden und die anstehenden und/oder auftretenden Probleme mit den fachlich wie sachlich kompetenten Mitarbeitern unmittelbar diskutiert werden. Das Aufgreifen der vorhandenen regelungsbedürftigen Probleme in Ausschüssen bedeutet u.a., daß die Reaktionsfähigkeit des politischen Systems insgesamt gesteigert wird. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß unter den o.a. Gesichtspunkten mit den vorhandenen Begriffsmustern die Effizienz der zur Abstimmung eingesetzten Arbeitseinheiten weder abgeleitet, noch eindeutig gemessen werden kann.

Es ist schwierig, die Wirkungsweise der zur Koordinierung auf den hierarchisch abgestuften Handlungs- und Leitungsebenen eingesetzten ständigen und/oder ad hoc-Gremien mit der Kategorie "Wirtschaftlichkeit" in Form von Kosten-Nutzen-Überlegungen zu konfrontieren [1]. Die Steigerung der Leistungsfähigkeit der politischen Verwaltung mit ihren komplexen Entscheidungsstrukturen erfordert neben quantitativen auch qualitative Verbesserungen des Informationssystems. Trotzdem ist jegliche Koordinierung durch wie auch immer institutionalisierte Arbeitseinheiten mit einem - unter den gegebenen institutionellen Bedingungen wohl kaum vermeidbaren - Zeit- und Kostenaufwand verbunden [2]. Im Sinne nicht nur anzustrebender, sondern auch dringend notwendiger, abgewogener Entscheidungen ist jedoch der Einsatz solcher Arbeitseinheiten in Ermangelung anderer, wirksamer und weniger aufwendiger Abstimmungs-

---

1) Vgl. u.a. G. Gröbner: Effizienzanalyse im Staatssektor, in: Die Verwaltung 3 (1970), S. 297 ff.; R. Zintl: Organisation und Innovation, in: PVS 11 (1970), S. 210 ff.; ebenso die umfangreiche Gesamtdarstellung von E. Ruehli/ W.G. Riedweg: Planungs-, Programmierungs- und Budgetierungssystem (PPBS),Berlin 1971.

2) Dieses Problem wird durchaus von den befragten Gesprächspartnern gesehen und im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten in die Diskussion über die Notwendigkeit der Errichtung von Arbeitseinheiten eingebracht (Interviews Nr. 1,4,6,9,12 und 19). Da die zur Problemaufbereitung notwendigen Arbeitsablaufskizzen im Regierungsbereich fehlen, ist eine Kontrollmöglichkeit im Hinblick auf eine optimale Aufbau- und Ablauforganisation nicht vorhanden.

instrumente unentbehrlich [1].

Die - angestrebte - Effizienz der auf den Regierungsbinnenbereich bezogenen Ausschüsse wird einerseits durch die Geschäftsverteilung innerhalb der Landesregierung und das mit der klassischen Ressortierung verbundene Selbstverständnis der jeweiligen Minister geprägt. Andererseits geht ein bestimmender Einfluß von dem verfassungsrecht-institutionellen Gefüge aus, das einigen Ministern in Form von Prärogativen eine Sonderstellung hinsichtlich ihrer Einflußmöglichkeiten auf die Regierungspolitik einräumt. Die von verschiedenartigen Ressortgesichtspunkten und der verbrieften Gestaltungsfreiheit der Minister geprägten Interessen wirken sich in unterschiedlichem Maß auf die Effizienz der bestehenden Gremien aus.

Der Innenminister wird aufgrund seiner traditionellen Aufgabenstellung als Organisationsminister im Regierungsbereich bezeichnet. Direkte Eingriffsmöglichkeiten in die Geschäftsbereiche der übrigen Ressorts hat der Innenminister allerdings nicht [2]. Der Finanzminister kann im Hinblick auf die ihm eingeräumten Sonderrechte in allen finanzwirksamen Fragen in den Fällen als Koordinierungsminister bezeichnet werden, in denen begrenzt zur Verfügung stehende Ressourcen im Regierungsbereich aufzuteilen sind [3]. An die Geschäftsleitungsaufgabe des Ministerpräsidenten ist die Funktion wie die Aufgabe der Staatskanzlei geknüpft, die umfassende Ressortkoordinierung zu leisten.

---

1) Unter diesem Gesichtspunkt kann man sich der Einschätzung von H. Prior (Die Interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, Stuttgart 1968, S. 94), die Ausschußarbeit sei unrationell, nicht anschließen.

2) Die Fallstudie macht in der Einzeldarstellung deutlich, daß der unter dem Vorsitz des Staatssekretärs im Innenministerium tagende und mit einer im gleichen Ministerium verorteten Geschäftsstelle ausgestattete Ausschuß für Organisationsfragen (III. 3.1 Der Ausschuß für Organisationsfragen) ein Instrument ist, mittels Empfehlungen für die Auftraggeber die einheitliche Organisation im Regierungsbereich zu sichern und Neuerungen durchzusetzen.

3) Insbesondere das Instrumentarium der vielgefächerten Finanzplanungen sichert dem Finanzminister einen Informationsvorsprung gegenüber den übrigen Ressorts. Dieser Informationsvorsprung gibt ihm die Möglichkeit, seine Argumentation als Budgetminister geltend zu machen.

Die externe wissenschaftliche Beratung durch Spezialisten von außerhalb der Ministerialverwaltung hängt von verschiedenen Funktionskreisen ab [1]. Ähnliches gilt für die Effizienz ressortübergreifender Arbeitseinheiten als Instrumenten politisch-administrativen Handelns. Zu diesen Funktionskriterien gehört einmal die systematische Informationsaufbereitung mit einem effektiven Meinungsaustausch. Dadurch soll eine Steigerung des Problembewußtseins bewirkt und zur Problemerhellung beigetragen werden. Darüber hinaus geht es um die Entscheidungsvorbereitung in Verbindung mit Handlungsalternativen. Möglichkeiten und Grenzen des zur Disposition stehenden Handlungsspielraums sind in die Überlegungen einzubeziehen. Und schließlich kommt es auf die Realisierung von Maßnahmen und Entscheidungen, deren Kontrolle und deren Erfolgs-Kontrolle an. Ob die koordinierende Wirkung der Arbeitseinheiten auf eine ausschließliche Addition von Teilpolitiken beschränkt bleibt, hängt nicht zuletzt von den Rahmenbedingungen ab, unter denen diese Gremien in den Koordinationsprozeß eingeschaltet werden.

3.3 DIE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR KOORDINATION

Die Wirkungsweise des einzelnen Ausschusses im Koordinierungsprozeß kann nur dann eingehend beurteilt werden, wenn über die Restriktionen Klarheit besteht, die einem positiven Abstimmungsverfahren entgegenstehen [2]. Der seinem politisch verantwortlichen Chef zuarbeitende Beamte sieht sich bei der Koordination besonderen Schwierigkeiten gegenüber, wenn er nicht streng zwischen dem unterscheidet, was rechtlich, sachlich und finanziell-hauswirtschaftlich zur Bewertung eines Sachverhalts zu

---

1) Vgl. umfassend dazu A. Morkel: Politik und Wissenschaft, Hamburg 1967, S. 23 ff., insbesondere S. 64 ff.; in Anlehnung daran auch H. Friedrich: Staatliche Verwaltung und Wissenschaft, Frankfurt 1970, S. 77 ff.

2) Vgl. u.a. H. Häussermann: Die administrative Organisation als Problem politischer Innovation, in: Leviathan 2 (1974), S. 256 f.

sagen ist und den Konsequenzen, die aus einer politischen Bewertung im gleichen Zusammenhang gezogen werden können. Die die positive Koordination u.U. negativ beeinflussenden Einschränkungen ergeben sich einmal bezüglich des Verfahrens bzw. der Verfahren, wie die (politischen) Ressortziele festzulegen sind und wie ihre Durchführung kontrolliert werden kann. Restriktionen zeigen sich sodann in bezug auf die Delegationsmöglichkeiten von Entscheidungsbefugnissen auf die unterschiedlichen, hierarchisch geordneten Handlungsebenen im politisch administrativen Leitungssystem. Im Hinblick auf die nicht einzuschränkende Verantwortung der politischen Spitze wird schließlich die positive Abstimmung beschränkt, obwohl das Referat über eine sehr hohe Informationsgewinnungs- und -verarbeitungskapazität verfügt [1].

Im Unterschied zur wirtschaftlichen Unternehmung ist der Prozeß der Zielfindung und Zielbildung im Regierungsbereich sehr differenziert [2]. Die optimale Erfüllung öffentlicher Aufgaben verlangt eine exakte Differenzierung interdependenter Problembereiche. In die eine Entscheidung vorbereitenden Überlegungen sind in höchstmöglichem Ausmaß die Ziel-Mittel-Beziehungen einzubeziehen und in Form alternativer Lösungen für die politisch verantwortlichen Instanzen aufzubereiten [3]. Erfolgreiche Koordination setzt nicht nur die Abstimmung aller Einzelziele voraus, die von den Ressorts verfolgt werden. Es kommt auch darauf an, die Einzelziele und Sachplanungen der Ministerien über einen politischen Aufgabenrahmen so zu strukturieren, daß eine Einordnung der Teilziele in ein das Gesamtziel darstellendes Zielsystem

---

1) In Anlehnung an W. Rutschke: Eröffnung, in: Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder, Berlin 1973, S. 15.

2) Zu den Unterschieden zwischen Unternehmung und öffentlicher Verwaltung vgl. u.a. E. Laux: Regierungspläne und Verwaltungsorganisation, in: Regierungsprogramme und Regierungspläne, Berlin 1973, S. 128 ff.

3) Man kann H.P. Bahrdt (Wissenschaftliche Experten in der politischen Praxis, in: Politik und Wissenschaft, München 1972, S. 435 f.) nur beipflichten, wenn er es als Charakteristikum bezeichnet, daß die Politiker aufgrund der Zuarbeit durch die Ministerialverwaltung nachträglich nicht mehr die Möglichkeit haben, die zahlreichen Teilentscheidungen im nachgeordneten Bereich nachzuvollziehen, rückgängig zu machen oder gar effektiv zu kontrollieren.

möglich ist [1]. Das Organisationsproblem besteht darin, zwischen der politischen Leitung und den Referaten ein effektives Kommunikations- und Kontrollnetz in Form einer durchgängigen Autoritätsstruktur aufzubauen und zu erhalten [2].

Die unterschiedlichen Typen ressortüberschreitender Arbeitseinheiten sind Koordinierungsinstrumente innerhalb einer Zielhierarchie. Die Funktion der Gremien besteht darin, die arbeitsteilig erstellten Ressortbeiträge in diesem Zielsystem horizontal wie vertikal abzustimmen und auf das Gesamtziel hin zu integrieren. Die Koordination über die engen Ressortgrenzen hinweg setzt klare Zuständigkeitsbestimmungen voraus. Je enger die einzelnen administrativ-politischen Handlungsebenen in Einzelfragen zusammenarbeiten, desto wichtiger ist es, die Kompetenzen mit ihren rechtlichen und politischen Verantwortlichkeiten klar abzustecken und der jeweiligen Arbeitseinheit in Verbindung mit dem konkreten Koordinierungsauftrag zuzuweisen. Die Übertragung wie auch immer umrissener Zuständigkeiten auf interministeriell zusammengesetzte Gremien schließt das Postulat einer positiven Koordination ein. Die Abstimmung der einzelnen Ressortvorstellungen muß bereits im Stadium der Ausarbeitung einsetzen.

Die in der gegenwärtigen Praxis vorherrschende Koordination ex post im Sinne einer nachträglichen Prüfung fertiger Ressortentwürfe auf eventuelle Unvereinbarkeiten mit Belangen anderer Ministerien, muß künftig als Ausnahme begriffen werden. Nur dann kann auf begründete Interessen der übrigen Ressorts eingegangen werden. Nur unter dieser Voraussetzung ist eine unvoreingenommene, abgestimmte Gesamtlösung als Ergebnis gemeinsamer Beratungen möglich.

---

1) Vgl. R. Höhn: Die Führung mit Zielsetzung bei Delegation von Verantwortung, in: Harzburger Hefte 12 (1969), S. 133 f.; R.Krüger: Die Koordination von gesamtwirtschaftlicher, regionaler und lokaler Planung, Berlin 1969, S. 119 f.; H. Rose: Grundzüge kooperativer Finanzplanung in der öffentlichen Verwaltung, in: PVS 16 (1975), S. 205 f.

2) Vgl. L. Gulick: Bemerkungen zur Organisationstheorie, in: Verwaltungswissenschaft, Darmstadt 1976, S. 159 f.

Die Staatskanzlei sollte verstärkt zu den ministeriellen und interministeriellen Arbeitseinheiten Kontakt halten, die sich mit Gesetzesvorschlägen und programmatischen Vorlagen für die Regierung befassen. Es wäre zu prüfen, ob sie im Zusammenhang mit der regierungseinheitlichen Zielsetzung nicht gelegentlich sogar den Vorsitz in Fachgremien übernehmen könnte. Die ressortüberschreitenden Gremien sind aufgrund ihrer unterschiedlichen und teilweise unbestimmten Einbindung in das bestehende hierarchische Gefüge noch kein umfassendes, die Aufbaustruktur ergänzendes Führungsinstrumentarium der Ablauforganisation [1]. Das Ziel der optimalen Verknüpfung von Handlungs- und Entscheidungsprozessen kann in der bestehenden Aufbauorganisation nur durch eine Verbesserung des Informationsflusses, durch die Einführung von Koordinierungssystemen und die damit verbundene Lernfähigkeit aller Akteure erreicht werden.

Interministerielle-, Bund-Länder- und Länder-Arbeitseinheiten können dazu beitragen, die festgelegten Systembedingungen und die Erfordernisse neuer Führungstechniken miteinander im Sinn rationaler politischer Entscheidungsfähigkeit zu verbinden. Perfekte Lösungen sind schwerlich zu realisieren. Wohl aber lassen sich befriedigende Ergebnisse erzielen, wenn das Gefüge der je nach Bedarf zu bildenden Ausschüsse als Koordinierungsinstrument nicht nur eingesetzt, sondern aufgrund einer Leistungs- und Erfolgskontrolle ausgebaut wird. Nicht allein Abstimmungsinstrumente bestimmen die Effektivität arbeitsteilig vorgenommener Koordination, sondern vor allem Organisationsregelungen.

Es wird darauf ankommen, die bestehende Unübersichtlichkeit über den Bestand interministerieller Gremien zu beseitigen. Sinnvoll

---

1) Vgl. U. Becker: Das strukturelle Instrumentarium der Regierung und Verwaltungsführung der Freien und Hansestadt Hamburg, in: Die Verwaltung 2 (1969), S. 234 ff. und S. 353 ff.

scheint es zu sein, weitgehend einheitliche Regeln für die Bildung und die Arbeit der ressortüberschreitenden Gremien in Form eines verbindlichen Rahmens zu erlassen. Für den Bereich der Bundesregierung gibt es dezidierte Vorstellungen darüber, welche formalen Mindestanforderungen zu schaffen sind und wie die Institutionalisierung von Koordinierungsgremien in der Geschäftsordnung zu regeln ist [1]. Die für den Bund vorgeschlagenen Bestimmungen lassen sich ohne Schwierigkeiten auf die Verhältnisse in einem Bundesland übertragen. Die Aufgaben des Bundeskanzleramtes nimmt in den Ländern die Staatskanzlei wahr.

Die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern empfiehlt, interministerielle Arbeitseinheiten beim Bundeskanzleramt zu registrieren; dies soll auch gelten, wenn ein bestehendes Gremium beschließt, Unterausschüsse oder Arbeitsgruppen einzusetzen. Das Bundeskanzleramt kann widersprechen und eine Kabinettentscheidung herbeiführen. In jedem Fall sind der Auftrag,die Zusammensetzung und - soweit erforderlich - das Verhältnis zu schon bestehenden interministeriellen Einrichtungen anzugeben und die Notwendigkeit der Institutionalisierung zu begründen.

Das flexibel zu handhabende Gefüge der Koordinierungsinstrumente könnte durch solche Regelungen noch wirksamer als bisher zur Abstimmung im Regierungsbereich beitragen. Koordination ist als eine wesentliche Grundlage des Regierungs- und Verwaltungshandelns eine enge Verflechtung von Verantwortlichkeiten. Dazu gehören die Verantwortungen für das Zustandekommen einer politischen Entscheidung, für ihre Durchführung und für ihre öffentliche Verteidigung [2].

---

1) Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern: Dritter Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Bonn, November 1972, S. 27

2) Vgl. D.N. Chester: Neue Entwicklungen in der britischen Kabinettsregierung, in: Strukturwandel der modernen Regierung, Darmstadt 1967, S. 104

Tabellen

Tabelle 1: Binnengliederung der Geschäftsbereiche der Landesregierung in Abteilungen, Gruppen und Referate

Ressort	Gesamtzahl						
	Abt.	Grp.	Referate	Grp. frei	Büro. dir.	Min. Büro	StS-Büro
Ministerpräsident	3 [1]	3 [2]	24	2 [3]	4	3 [5]	1 [6]
Innenminister	8	24	93 [7]	-	1	4	-
Finanzminister	6	18	85	3	1 [8]	2	1 [9]
Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr	7	20	94	-	1	2	1 [10]
Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	4	10	61	2	1	2	-
Minister für Bundesangelegenheiten	2 [11]	4 [12]	15 [13]	-	-	1	-
Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales	6	15	67	4	1	2	-
Kultusminister	5	15	80	-	1	2 [14]	-
Minister für Wissenschaft und Forschung	5	10	62	-	[15]	2	-
Justizminister	4 [16]	10	52	-	1	1	-
	50	129	637	11	7	21	3

1) In einigen Abteilungen ist eine klare Trennung der Zuständigkeiten von Ministerpräsident und Minister für Bundesangelegenheiten nicht möglich. So gehören innerhalb der Referate einige Aufgaben in den Bereich des Ministers für Bundesangelegenheiten (z.B. im Referat I A 4 Rundfunktechnik, in I B 5 das Konsularwesen, in III A 2 die Grenzlandhilfe).

2) Die Referate der Abt. V (Landespresse- und Informationsamt) sind nicht in Gruppen zusammengefaßt, sondern unterstehen direkt dem Abteilungsleiter. Der Abteilungsleiter wird in seiner Funktion als Sprecher der Landesregierung aus der übrigen Hierarchie herausgehoben.

3) Die Referate der Abt. V (Landespresse- und Informationsamt) werden hier nicht aufgeführt.

4) Das Referat I B 4 nimmt diese Aufgaben neben anderen wahr.

5) Das Büro des Ministerpräsidenten ist in drei Referate aufgeteilt, die ihrerseits zu einer Gruppe zusammengefaßt sind.

6) Bezieht sich auf den Ständigen Vertreter des Chefs der Staatskanzlei. Im Organisationsplan der Staatskanzlei vom 15.04.1973 ist der Ständige Vertreter des Chefs der Staatskanzlei als Ministerialdirigent ausgewiesen, im Verlauf der Legislaturperiode wurde er zum Staatssekretär ernannt.

7) Die genaue Zahl der Referate der Abt. VII (Verfassungsschutz) ist aus Gründen der Geheimhaltung im Organisationsplan nicht ausgewiesen. Deshalb muß die hier angegebene Gesamtzahl der Referate des Innenministeriums aufgerundet werden.

8) Die Bürodirektion ist gruppenfrei in die Abt. II einbezogen.

9) Das Referat für Kabinetts-, Landtags- und Bundesratsangelegenheiten ist unmittelbar dem Staatssekretär zugeordnet. Der Leiter ist zugleich Referent I A 2: Finanzausgleich Bund-Länder und unter den Ländern, Finanzausschuß des Bundesrates und Finanzministerkonferenz.

10) Das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr hat zwei Staatssekretäre. In die Zuständigkeit des ersten fallen insgesamt vier Abteilungen (Z, I-III) mit insgesamt 13 Gruppen und 62 Referaten (Abt. Z mit drei Gruppen mit 13 Referaten, der Bürodirektion und dem dem StS direkt zugeordneten Sonderreferat, Kabinetts- und Landtagsangelegenheiten; Abt. I umfaßt vier Gruppen mit 22 Referaten; Abt. II umfaßt vier Gruppen mit 17 Referaten; Abt. III umfaßt zwei Gruppen mit 10 Referaten). Der zweite Staatssekretär ist zuständig für die Abteilungen IV bis VI mit insgesamt sieben Gruppen und 32 Referaten (Abt. IV umfaßt drei Gruppen mit 13 Referaten; Abt. V umfaßt zwei Gruppen mit neun Referaten; Abt. VI umfaßt zwei Gruppen mit 10 Referaten).

[11] Der Zuständigkeit des Ministers für Bundesangelegenheiten ist ferner die Landesvertretung beim Bund zuzurechnen. Sie umfaßt neben dem Ständigen Vertreter (im Range eines StS) einen Gruppenleiter, dem sieben Referate unterstellt sind.

[12] Vgl. Anm. 11

[13] Vgl. Anm. 11

[14] Der Persönliche Referent des Ministers ist zugleich Referent Z C 3.

[15] Die Büroabteilung ist als Referat Z A 5 ausgewiesen.

[16] Nicht einbezogen wurde hierbei die im Organisationsplan ausgewiesene Sondergruppe.

Tabelle 2: Binnengliederung der Fachabteilungen im Bereich der Landesregierung

Ressort	Fachabteilungen			
	Abt.	Grp.	Referate	grp. frei
Ministerpräsident	2	1	13	2 [1]
Innenminister	7 [2]	21	80 [3]	-
Finanzminister	5	16	71	1
Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr	6	17	81	-
Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	3	7	47 [4]	2 [5]
Minister für Bundesangelegenheiten [6]				
Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales	5	12	54	4
Kultusminister	4	12	64	-
Minister für Wissenschaft und Forschung	4	8	48	-
Justizminister	3 [7]	7	36	-
	41	105	513	9

1) Die gruppenfreien Referate sind der Abt. III (Ressortkoordination) zugeordnet. Referent des einen Referates ist der Gruppenleiter in Personalunion.

2) Die Aufgaben der Abt. I (Verfassung, Verwaltung, Datenverarbeitung, Vermessung) haben durchaus auch Querschnittcharakter.

3) Die Anzahl der Referate der Abt. VII (Verfassungsschutz) ist hier nicht einbezogen worden.

4) Die Abt. IV (Forst- und Holzwirtschaft) besteht aus einer Gruppe mit sechs Referaten und zwei gruppenfreien Referaten.

5) Der Referent II A 1 (Grundsatzfragen und Koordinierung der Gemeinschaftsaufgaben; Ausbildung und Grundsatzfragen der Berufsbildung; Hochschulangelegenheiten) wird zugleich als Korreferent III A 1 (Grundsatzangelegenheiten der Beruflichen Schulen und der Schulaufsicht; Landwirtschaftliche Schulen) im Kultusministerium geführt; Korreferent zu III A und III C ist bei wasserwirtschaftlichen Angelegenheiten der gewerblichen Wirtschaft der Referent III A 5 des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr.

6) Der Geschäftsbereich des Ministeriums für Bundesangelegenheiten wird hier nicht dargestellt.

7) Die Sondergruppe wurde nicht einbezogen.

Tabelle 3: Binnengliederung der Abteilungen mit Querschnittcharakter im Bereich der Landesregierung

Ressort	Querschnittcharakter				
	Abt.	Grp.	Referate	grp. frei	Bürodir.
Ministerpräsident [1]	1 [2]	2	11	-	- [3]
Innenminister	1	3	13	-	1
Finanzminister	1	2	14	2	1
Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr	1	3	13	-	1
Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	1 [5]	3	14	-	1
Minister für Bundesangelegenheiten [6]					
Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales	1 [7]	3	13	-	1
Kultusminister	1 [8]	3	16	-	1
Minister für Wissenschaft und Forschung	1 [9]	2	14	-	-
Justizminister	1	3	16	-	-
	9	24	124	2	7

1) Aufgrund der Sonderstellung, die der Ministerpräsident als Regierungschef in der Regierungsorganisation einnimmt, fällt eine eindeutige Zuordnung der Aufgabenbereiche hier schwer. In den Zuständigkeitsbereich des Ministerpräsidenten fallen: 1. Richtlinien der Politik, Koordinierung von Maßnahmen der obersten Landesbehörden; 2. Leitung der Geschäfte der Landesregierung; 3. Vertretung des Landes nach außen; 4. Ordenssachen und staatliche Ehrungen; 5. Vorbehaltene Gnadensachen; 6. Angelegenheiten der Verfassungsgerichtsbarkeit; 7. Landespresse- und Informationswesen. Es ist ebenfalls davon auszugehen, daß sowohl die Landesplanung als auch das Landespresse- und Informationsamt als Abteilungen insgesamt Querschnittcharakter haben.

2) In der Abteilung überwiegen die Fachaufgaben.

3) Das Referat I B 4 erledigt diese Aufgaben u.a. mit.

4) Die Referate der Gruppe II B nehmen überwiegend Fachaufgaben wahr.

5) Die Querschnittaufgaben werden vor allem von den Gruppen I A und I B erledigt; an I B ist auch die Bürodirektion angeschlossen.

6) Zum Geschäftsbereich als Minister gehören: 1. Raumordnung und Landesplanung; 2. Verfassungsangelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung zusammen mit Innenminister und Justizminister; 3. Konsulatsangelegenheiten; 4. Rundfunkangelegenheiten; 5. Grenzlandhilfe; 6. Politisches Bildungswesen.

7) Die Abt. I (Haushalt, Rechtsangelegenheiten, Personalwesen, Organisation, Kabinetts- und Landtagsangelegenheiten, Öffentlichkeitsarbeit, Planung, Schlichtungswesen) ist rein querschnittbezogen.

8) Neben der Zentralabteilung nimmt auch die Abt. I (Bildungspolitik, Bildungsplanung, Schulgesetzgebung, grundsätzliche verwaltungsfachliche Angelegenheiten des Schulwesens, besondere schulfachliche Angelegenheiten) teilweise Querschnittaufgaben wahr.

9) Neben der Zentralabteilung verfügt auch die Abt. I (Gesetzgebung und Grundsatzangelgenheiten) über Querschnittaufgaben.

Tabelle 4: Anzahl der Interministeriellen Arbeitseinheiten (nach Ressorts gegliedert)

Ressorts	Gesamtzahl		
	durch Erhebung ermittelt	durch Auswertung eindeutig verortet	weitere Fundstellen
Staatskanzlei	4 [1]	-	-
Innenminister	-	5	4
Finanzminister	-	2	1
Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr	8 [2]	-	-
Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	-	1	4
Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales	-	11	7 [3]
Kultusminister	-	1	14
Minister für Wissenschaft und Forschung	-	1	5 [4]
Justizminister	-	-	-
	12	20	35 [5]

Summe: 67 Interministerielle Arbeitseinheiten [6]

1) Die Staatssekretärkonferenz wird als Konferenz in Landesangelegenheiten und als Konferenz in Bundesratssachen gewertet (vgl. III. 3.2 Die Staatssekretärkonferenz); vgl. Anl. VIII/1 Aufstellung der in der Staatskanzlei ermittelten Interministeriellen Arbeitseinheiten.

2) Davon haben zwei Arbeitseinheiten weitere nachgeordnete Gremien gebildet; vgl. Anl. VIIII/1 Aufstellung der im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr ermittelten Interministeriellen Arbeitseinheiten.

3) Von diesen Arbeitseinheiten sind zwei eindeutig als nachgeordnete Einheiten ausgewiesen.

4) Davon sind vier als einer weiteren Arbeitseinheit nachgeordnet zu bezeichnen.

5) Zieht man die bezeichneten nachgeordneten Arbeitseinheiten ab, so ergibt sich eine Gesamtzahl von 29 weiteren Interministeriellen Arbeitseinheiten.

6) Nach Abzug der als nachgeordnet geltenden Gremien ergibt sich eine Gesamtzahl von 61 Interministeriellen Arbeitseinheiten.

Tabelle 5: Häufigkeit der Mitgliedschaft in Interministeriellen Arbeitseinheiten in Relation zur Anzahl der in den Ressorts vorhandenen Referate [1)]

Ressort	Häufigkeit der Mitgliedschaft	Anzahl der im Ressort vorhandenen Referate
Innenminister	8	93
Finanzminister	8	85
Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	14	61
Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales	12	67
Kultusminister	19	80
Minister für Wissenschaft und Forschung	10	62
Justizminister	4	52

1) In diese Aufstellung sind die Interministeriellen Arbeitseinheiten nicht einbezogen, die mit Vorsitz und/oder Federführung bzw. Geschäftsführung einem Ressort eindeutig zuzuordnen sind. Das federführende Ministerium ist im allgemeinen auch fachlich am meisten berührt. Ausgeklammert sind in der Tabelle auch die Staatskanzlei und das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr (vgl. III. 2. Die Arbeitsweise der ermittelten Gremien).

Tabelle 6: Anzahl der Bund-Länder-Arbeitseinheiten (nach Ressorts gegliedert)

Ressort	Gesamtzahl		
	durch Erhebung ermittelt	durch Auswertung eindeutig verortet	weitere Fundstellen
Staatskanzlei	10 [1]	-	-
Innenminister	-	4	2
Finanzminister	-	2	4
Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr	114 [2]	-	-
Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	-	-	4
Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales	-	4	24
Kultusminister	-	26	-
Minister für Wissenschaft und Forschung	-	-	6
Justizminister	22 [3]	1	-
ohne Ressortangabe	-	-	4
	146	37	44 [4]

1) Vgl. Anl. VII/2 Aufstellung der in der Staatskanzlei ermittelten Bund-Länder-Arbeitseinheiten

2) Vgl. Anl. VIII/2 Aufstellung der im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr ermittelten Bund-Länder-Arbeits-einheiten

3) Vgl. Anl. XI/1 Aufstellung der im Justizministerium ermittelten Bund-Länder-Arbeitseinheiten

4) Vgl. Anl. XI Weitere Bund-Länder-Arbeitseinheiten

Tabelle 7: Anzahl der Länder-Arbeitseinheiten (nach Ressorts gegliedert)

Ressort	Gesamtzahl		
	durch Erhebung ermittelt	durch Auswertung eindeutig verortet	weitere Fundstellen
Staatskanzlei	1 [1]	-	-
Innenminister	-	-	2
Finanzminister	-	1	2
Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr	24 [2]	-	-
Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	-	-	5
Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales	-	6	17
Kultusminister	-	-	-
Minister für Wissenschaft und Forschung	-	-	1
Justizminister	2 [3]	-	-
	27	7 [4]	27 [4]

1) Vgl. III. 3.3 Die Ministerpräsidentenkonferenz; Anl. VII/3 Aufstellung der in der Staatskanzlei ermittelten Länder-Arbeitseinheiten.

2) Vgl. Anl. VIII/3 Aufstellung der im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr ermittelten Länder-Arbeitseinheiten.

3) Vgl. Anl. IX/2 Aufstellung der im Justizministerium ermittelten Länder-Arbeitseinheiten.

4) In diesen insgesamt 34 weiterhin ermittelten Länder-Arbeitseinheiten nimmt die Arbeitsgemeinschaft der Leitenden Medizinalbeamten der Länder mit ihren mindestens zehn nachgeordneten und zuarbeitenden Ausschüssen einen besonderen Rang ein (vgl. Anl. X Weitere Länder-Arbeitseinheiten).

Tabelle 8: Errichtungsgrundlage der ermittelten Gremien (Gesamtübersicht)

Errichtungsgrundlage	Interm. Arbeitseinheiten	Bund-Länder-Arbeitseinheiten	Länder-Arbeitseinheiten	Gesamt-Zahl
Gesetz	-	4	2	4
Verordnung	-	2	-	2
Erlaß bzw. Richtlinien	3	3	-	6
Verwaltungsvereinbarung	-	1	-	1
Bund-Länder-Vereinbarung	-	64	-	64
Länder-Vereinbarung	-	4	6	10
Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz	-	1	1	2
Beschluß einer Länderministerkonferenz	-	18	9	27
Kabinettbeschluß	5	-	-	5
Regierungserklärung	1	-	-	1
Einladung eines Ressortchefs	1	8	-	9
Ressortvereinbarung	-	9	-	9
Beschluß der Staatssekretärkonferenz	1	-	-	1
Initiative des Chefs der Staatskanzlei	1	-	-	1
Vereinbarung auf Arbeitsebene	2	31	8	41
sonstige	2	5	3	10

Tabelle 8/1: Errichtungsgrundlagen der Interministeriellen Arbeitseinheiten (nach Ressorts gegliedert)

Errichtungsgrundlage	Ressort	Anzahl	Gesamtzahl
Kabinettsbeschluß	StK	1 [1]	5
	MWMV	4 [2]	
Erlaß bzw. Richtlinien	MWMV	3 [3]	3
Vereinbarung auf Arbeitsebene			2
-Referentenebene	StK	1 [4]	
-Abteilungsleiterebene	MWMV	1 [5]	
sonstige Errichtungsgrundlagen			2
-GO LReg	StK	1 [6]	
-GGO	IM	1 [7]	
Regierungserklärung	MWMV	1 [8]	1
Einladung eines Ressortchefs	MWMV	1 [9]	1
Beschluß der Staatssekretärkonferenz	StK	1 [10]	1
Initiative des Chefs der Staatskanzlei	StK	1 [11]	1

1) Interministerielle Arbeitsgruppe "Strukturelle Situation in NW" (Anl. VII/1 Nr. 2).

2) Interministerielle Arbeitsgruppe 3. Verkehrsflughafen NW; Interministerieller Arbeitskreis Konjunkturpolitik; Interministerielle Arbeitsgruppe Erholungsanlagen und Fremdenverkehr; Interministerieller Ausschuß für Flugplatzbereiche (vgl. Anl. VIII/1 Nr. 1, 2, 5 und 8).

3) Landeskreditausschuß; Landesbürgschaftsausschuß; Ständiger Koordinierungsausschuß für Straßenverkehr und Straßenbau (vgl. Anl. VIII/1 Nr. 3, 4 und 6).

4) Doppelnennung der Interministeriellen Arbeitsgruppe "Strukturelle Situation in NW" (vgl. Anm. 1).

5) Doppelnennung des Ständigen Koordinierungsausschusses für Straßenverkehr und Straßenbau (vgl. Anm. 3).

6) Staatssekretärkonferenz (Bundesratsangelegenheiten) gem. § 12 GO LReg (vgl. Anl. VII/1 Nr. 1).

7) Ausschuß für Organisationsfragen (vgl. III. 3.1 Der Ausschuß für Organisationsfragen).

8) Interministerieller Ausschuß zur Erarbeitung eines Verkehrssicherheitsprogrammes (vgl. Anl. VIII/1 Nr. 7).

9) Doppelnennung des Interministeriellen Ausschusses zur Erarbeitung eines Verkehrssicherheitsprogrammes (vgl. Anm. 8).

10) Arbeitskreis "Frühinformation" (vgl. Anl. VII/1 Nr. 4).

11) Staatssekretärkonferenz (Landesangelegenheiten) (vgl. Anl. VII/1 Nr. 3).

Tabelle 8/2: Errichtungsgrundlagen der Bund-Länder-Arbeitseinheiten (nach Ressorts gegliedert)

Errichtungsgrundlage	Ressort	Anzahl	Gesamtzahl
Gesetz	MWMV	4 [1]	4
Verordnung	MWMV	2 [2]	2
Erlaß	MWMV	3 [3]	3
Verwaltungsvereinbarung	MWMV	1 [4]	1
Bund-Länder-Vereinbarung	StK	7 [5]	64
	JM	2 [6]	
	MWMV	55 [7]	
Länder-Vereinbarung	MWMV	4 [8]	4
Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz	StK	1 [9]	1
Beschluß einer Länderministerkonferenz	JM	12 [10]	18
	MWMV	6 [11]	
Einladung eines Ressortchefs	StK	1 [12]	8
	JM	5 [13]	
	MWMV	2 [14]	
Ressortvereinbarung	JM	3 [15]	9
	MWMV	6 [16]	
Vereinbarung auf Arbeitsebene			31
-Referentenebene	MWMV	14 [17]	
- Gruppenleiterebene	MWMV	6 [18]	
-Abteilungsleiterebene	MWMV	11 [19]	
sonstige Errichtungsgrundlagen	StK	2 [20]	5
	MWMV	3 [21]	
Errichtungsgrundlage	MWMV	1 [22]	1

1) Die Besprechung mit den Leitern der obersten Straßenbaubehörden der Länder (Anl. VIII/2 Nr. 99) nennt als Errichtungsgrundlage Art. 84 GG (Länderverwaltung und Bundesaufsicht). Der Länderfachausschuß für Angelegenheiten der Binnenschiffahrt (Anl. VIII/2 Nr. 92) bezieht sich auf § 34 des Gesetzes über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr v. 01.10.1953 i.d.F. v. 08.01.1969 (BGBl. I, S. 66). Das Gesetz über die Errichtung des Konjunkturrates für die öffentliche Hand (BGBl. I, 1967, S. 582) konstituierte dieses Gremium (Anl. VIII/2 Nr. 11). Der Planungsausschuß für die regionale Wirtschaftsstruktur (Anl. VIII/2 Nr. 6) leitet sich aus dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" v. 06.10.1969 (BGBl. I, S. 1861) her.

2) Der Deutsche Druckgasausschuß (Anl. VIII/2 Nr. 67) nennt als Errichtungsgrundlage die Verordnung über ortsbewegliche Behälter und über Füllanlagen für Druckgase (DruckgasVO) v. 20.06.1968 (BGBl. I, S. 730). Die Konferenz der Haushaltsreferenten und -sachbearbeiter der obersten Straßenbaubehörden der Länder (Anl. VIII/2 Nr. 96) geht auf § 3 Abs. 4 der Zweiten Allgemeinen Verwaltungsvorschriften für die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen (2. AVVF Str.) v. 11.02.1956 (BAnz, Nr. 38 v. 23.02.1956) zurück.

3) Länderausschuß "Gewerbeförderung im Handwerk" - früher Länderausschuß "Handwerk" - (Anl. VIII/2 Nr. 53) und Verbraucherbeirat beim Bundesminister für Wirtschaft" (Anl. VIII/2 Nr. 32). Der Länderausschuß "Handerkswirtschaft" (Anl. VIII/2 Nr. 54) bezeichnet neben dem Beschluß des Verwaltungsrates für Wirtschaft des amerikanischen und britischen Besatzungsgebietes (v. 19./20.02.1947) auch eine Ressortvereinbarung als Errichtungsgrundlage.

4) Länderausschuß "Statistik" beim Bundesminister für Wirtschaft (Anl. VIII/2 Nr. 14).

5) Die Ministerkonferenz für Raumordnung (Anl. VII/2 Nr. 6) und die ihr nachgeordneten Arbeitseinheiten (vgl. Anl. VII/2 Nr. 2, 3, 5, 7, 8 und 9) beziehen sich auf das Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern über die gemeinsamen Beratungen nach § 8 des Raumordnungsgesetzes vom 31.05.1967 (GMBl. NW S. 221).

6) Während die Programmkonferenz der Deutschen Richterakademie (Anl. IX/1 Nr. 12) eindeutig auf eine formelle Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern zurückgeht, beruht die Referentenbesprechung der Justizverwaltungen über die Anerkennung ausländischer Entscheidungen in Ehesachen (Anl. IX/1 Nr. 8) auf einer informellen Übereinkunft.

7) Länder-Ausschuß "Berufliche Bildung" (Anl. VIII/2 Nr. 51) und der ihm nachgeordnete Arbeitsausschuß zur Förderung der Errichtung überbetrieblicher Ausbildungsstätten (Anl. VIII/2 Nr. 52); Länderausschuß "Innerdeutscher Handel" (Anl. VIII/2 Nr. 43) und der ihm zugeordnete Ausschuß für Verfahrensfragen (Anl. VIII/2 Nr. 44);

Länderausschuß für Fragen der Werbung (Anl. VIII/2 Nr. 42); Länderausschuß "Messen und Ausstellungen" (Anl. VIII/2 Nr. 41); Länderausschuß "Außenwirtschaft" (Anl. VIII/2 Nr. 40). Der Unterausschuß "Versorgungswirtschaft" der Kartellbehörden des Bundes und der Länder (Anl. VIII/2 Nr. 31) nennt darüber hinaus auch eine Vereinbarung auf Gruppenleiterebene. Länderausschuß "Leder - Schuhe" (Anl. VIII/2 Nr. 29); Länderausschuß "Textil - Bekleidung" (Anl. VIII/2 Nr. 27); Länderausschuß "Chemie, Kautschuk und Asbest" (Anl. VIII/2 Nr. 26); Bund-Länder-Ausschuß "Personenbeförderung mit Kraftfahrzeugen" (Anl. VIII/2 Nr. 88); Straßenverkehrssicherheitsausschuß beim Bundesminister für Verkehr (Anl. VIII/2 Nr.82); Arbeitsausschuß "Gebühren im Straßenverkehr" (Anl. VIII/2 Nr. 78); Länderausschuß "Technische Kraftfahrzeug-Überwachung" - LAK - (Anl. VIII/2 Nr. 77); Fachausschuß "Kraftfahrzeugtechnik" - FKT - (Anl. VIII/2 Nr. 76); Länderreferentenbesprechung über Fragen der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung - StVZO - (Anl. VIII/2 Nr. 74) und der ihr nachgeordnete Arbeitsausschuß "Fahrerlaubnisfragen" (Anl. VIII/2 Nr. 75); Länderreferentenbesprechung über Fragen des Kraftfahr-Sachverständigen-Gesetzes -KfSachvG - (Anl. VIII/2 Nr. 73); Länderreferentenbesprechung über Fragen des Fahrlehrergesetzes - FahrlG - (Anl. VIII/2 Nr. 72); StVO-Ausschuß (Anl. III/2 Nr. 71); Länderreferentenbesprechung über Fragen der Straßenverkehrsordnung - StVO - (Anl. VIII/2 Nr. 70); Länderausschuß für Atomkernenergie (Anl. VIII/2 Nr. 69); Länderausschuß "Gaswirtschaft" (Anl. VIII/2 Nr. 65). Der Arbeitskreis "Lastverteilung" (Anl. VIII/2 Nr. 64) nennt als weitere Konstituante eine Vereinbarung auf Referentenebene. Länderausschuß "Elektrizitätswirtschaft" (Anl. VIII/2 Nr. 63); Länderausschuß "Bergbau" (Anl. VIII/2 Nr. 62); Länderreferentenkonferenz "Mittelstandspolitik" (Anl. VIII/2 Nr. 61); Koordinierungsausschuß für Straßenbauplanung - Unterausschuß Investitionsbedarf - (Anl. VIII/2 Nr. 114); Gemeinsamer Ausschuß des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Anl. VIII/2 Nr. 112) und der ihm zuarbeitende Arbeitskreis "Finanzierungsfragen" (Anl. VIII/2 Nr. 113); EDV-Ausschuß Bund-Länder - Straßenwesen - (Anl. VIII/2 Nr. 93) und der ihm nachgeordnete Arbeitsausschuß "Ausschreibung" (Anl. VIII/2 Nr. 108); Arbeitskreis "Vergabewesen im Straßenbau" (Anl. VIII/2 Nr. 107). Der Gemeinsame Ausschuß "Elektronik im Bauwesen" (Anl. VIII/2 Nr. 105) nennt auch die Einladung eines Ressortchefs. Konferenz der Betriebsdezernenten der obersten Straßenbaubehörden der Länder (Anl. VIII/2 Nr. 104); Länderausschuß des Fachbereichs EBM-Industrie (Anl. VIII/2 Nr. 22); Länderausschuß für die Fachbereiche EDV- und Elektroindustrie (Anl. VIII/2 Nr. 21); Länderausschuß "Maschinenbau" (Anl. VIII/2 Nr. 20); Länderausschuß "Holz, Zellstoff. Papier, Kunststoffverarbeitung und Druck" (Anl. VIII/2 Nr. 25); Länderausschuß "Steine und Erden, Glas, Keramik" (Anl. VIII/2 Nr. 24); Länderausschuß "Bauwirtschaft" (Anl. VIII/2 Nr. 23); Länderausschuß "Schiffsbau" (Anl. VIII/2 Nr. 19); Länderausschuß "Luft- und Raumfahrtindustrie" (Anl. VIII/2 Nr. 18);

Länderausschuß "Stahlbau, Fahrzeugbau" (Anl. VIII/2 Nr. 17); Länderausschuß "Nichteisen-Metalle" (Anl. VIII/2 Nr. 16); Länderausschuß "Eisen und Stahl"(Anl. VIII/2 Nr. 15); Arbeitskreis der Länderreferenten für sektorale Strukturpolitik (Anl. VIII/2 Nr. 9); Arbeitskreis der Länderreferenten für regionale Strukturpolitk (Anl. VIII/2 Nr. 8); Unterausschuß des Planungsausschusses für regionale Wirtschaftstruktur (Anl. VIII/2 Nr. 7); Arbeitskreis "Reform des Titels IV GeWO" (Anl. VIII/2 Nr. 45); Unterausschuß "Schätzung des Investitionsbedarfs des ÖPNV" (Anl. VIII/2 Nr. 86); Arbeitsausschuß "Generalplanung" - Arbeitskreis "Terminplanung" (Anl. VIII/2 Nr. 111); Arbeitskreis "Netzplanung" im Arbeitsausschuß "Generalplanung" (Anl. VIII/2 Nr. 94).

8) Arbeitskreis "Umstellungsrechnung der Geldinstitute" (Anl. VIII/2 Nr. 46); Länderausschuß "Fremdenverkehr" (Anl. VIII/2 Nr. 30); Länderfachausschuß für Stadtbahnen und andere spurbegundene Ortsverkehrssysteme - LSO - (Anl. VIII/2 Nr. 87); Ausschuß für Fahrbahnbefestigungen - Deckenausschuß (Anl. VIII/2 Nr. 106)

9) Doppelnennung des Ausschusses für Umweltfragen (Anl. VII/2 Nr. 9), der dem Hauptausschuß der Ministerkonferenz für Raumordnung nachgeordnet ist (vgl. Anm. 5).

10) Ausschuß zur Überprüfung und Neugestaltung der Geschäftsübersichten und der Justizstatistik (Anl. IX/1 Nr. 2); Kommission für Datenverarbeitung (Anl. IX/1 Nr. 3); Konferenz der Kostenrechtsreferenten der Landesjustizverwaltungen und des Bundesjustizministeriums (Anl. IX/1 Nr. 4); Besoldungskommission der Landesjustizverwaltungen (Anl. IX/1 Nr. 5); Unterausschuß der Konferenz der Justizminister und -senatoren für die organisatorische Ausgestaltung der Bewährungshilfe (Anl. IX/1 Nr. 15); Unterausschuß der Justizministerkonferenz zur Überarbeitung der Richtlinien für das Strafverfahren (Anl. IX/1 Nr. 17); Unterausschuß der Justizministerkonferenz "Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen" (Anl. IX/1 Nr. 18); Unterausschuß der Justizministerkonferenz für die Organisation der Staatsanwaltschaft (Anl. IX/1 Nr. 21); Strafvollzugsausschuß der Länder (Anl. IX/1 Nr. 22); Arbeitsgruppe der Landesjustizverwaltungen zu Fragen der Neuregelung des Rechts der Urkundsbeamten der Geschäftsstellen (Anl. IX/1 Nr. 1); Unterausschuß der Justizministerkonferenz für die Reform des Nebenstrafrechts (Anl. IX/1 Nr. 16); Kommission für die Errichtung einer kriminologischen Zentralstelle (Anl. XI/1 Nr. 20).

11) Arbeitskreis "Verkehrsanlagen des öffentlichen Personennahverkehrs" (Anl. VIII/2 Nr. 85); Ausschuß "Austausch von Daten und Informationen des Verkehrswesens" (Anl. VIII/2 Nr. 84); Koordinierungsausschuß für Straßenbauplanung (Anl. VIII/2 Nr. 100); Ausschuß "Mittelfristige Projektionen für die Bundesländer" (Anl. VIII/2 Nr. 13); Wirtschaftspolitischer Ausschuß Bund-Länder (Anl. VIII/2 Nr. 10); Arbeitsausschuß "Mietpreisüberhöhung" des Bundes und der Länder (Anl. VIII/2 Nr. 39).

12) Arbeitskreis der Staats- und Senatskanzleien und des Bundeskanzleramtes (Anl. VII/2 Nr. 10).

13) Konferenz der Zivilrechtshilfereferenten für das Ausland (Anl. IX/1 Nr. 10); Konferenz der Zivilrechtshilfereferenten für die DDR (Anl. IX/1 Nr. 11); Kommission für das Gerichtsverfassungs- und Rechtspflegerecht (Anl. IX/1 Nr. 6); Arbeitsgruppe "Verbesserung des Schutzes der Verbraucher gegenüber allgemeinen Geschäftsbedingungen" (Anl. IX/1 Nr. 7); Kommission für das Zivilprozeßrecht (Anl. IX/1 Nr. 9).

14) Der Gemeinsame Ausschuß "Elektronik im Bauwesen" (Anl. VIII/2 Nr. 105) nennt auch eine Bund-Länder-Vereinbarung (vgl. Anm. 7). Der Ständige Koordinierungsausschuß für den binnenländischen Luftverkehr (Anl. VIII/2 Nr. 91) nennt eine Einladung des Bundesverkehrsministers als Konstituante.

15) Arbeitsgruppe "Strafverfahrensreform" (Anl. IX/1 Nr. 13); Gemeinsame Kommission der Finanz- und Justizverwaltungen des Bundes und der Länder (Anl. IX/1 Nr. 14); Gemeinsame Kommission der Justiz- und Innenverwaltungen (Anl. IX/1 Nr. 19).

16) Länderausschuß "Schornsteinfegerwesen" (Anl. VIII/2 Nr. 56); Länderausschuß "Handwerksrecht" (Anl. VIII/2 Nr. 55); Länderausschuß für das Genossenschaftswesen (Anl. VIII/2 Nr. 59); Länderausschuß "Gewerbeförderung, Handel" (Anl. VIII/2 Nr. 58); Länderausschuß "Handel" (Anl. VIII/2 Nr. 57). Der Länderausschuß "Handwerkswirtschaft" (Anl. VIII/2 Nr. 54) nennt als Errichtungsgrundlage auch einen Erlaß (vgl. Anm. 3).

17) Bund-Länder-Arbeitskreis "Industrie- und Handelskammern" (Anl. VIII/2 Nr. 49) und sein Unterausschuß "Kammerbezirksreform" (Anl. VIII/2 Nr. 50); Arbeitskreis der Steuerreferenten der Wirtschaftsministerien des Bundes und der Länder (Anl. VIII/2 Nr. 48); Arbeitskreis der Länder für Börsen- und Wertpapierfragen (Anl. VIII/2 Nr. 47); Länderausschuß für Verbraucherfragen (Anl. VIII/2 Nr. 33); Ausschuß "Straßengefahrgutbeförderung" (Anl. VIII/2 Nr. 81); Länderreferentenbesprechung "Güterkraftverkehr" (Anl. VIII/2 Nr. 80); Länderausschuß "Rationalisierung (Anl. VIII/2 Nr. 60); Bund-Länder-Ausschuß "Gewerberecht" (Anl. VIII/2 Nr. 1). Der Arbeitskreis "Lastverteilung" (Anl. VIII/2 Nr. 64) bezeichnet auch eine Bund-Länder-Vereinbarung als Errichtungsgrundlage (vgl. Anm. 7). Die dem Bund-Länder-Ausschuß "Personenbeförderung mit Kraftfahrzeugen" nachgeordneten Arbeitseinheiten "Taxenverkehr" (Anl. VIII/2 Nr, 90) und "Erarbeitung eines Gesetzentwurfs über die Beförderung von Personen mit Krankenkraftwagen" (Anl. VIII/2 Nr. 89). Arbeitskreis "Reform des Energierechts" (Anl. VIII/2 Nr. 66).

18) Arbeitsausschuß "Baupreise" der Wirtschaftsministerien (-senatoren) der Länder des Bundesgebietes (Anl. VII/2 Nr. 36); Arbeitsausschuß "Energiepreise" der Wirtschaftsministerien der Länder (Anl. VIII/2 Nr. 35); Arbeitskreis "Preisbildung und Preisprüfung bei öffentlichen Aufträgen" der Wirtschaftsministerien (-senatoren) der Länder des Bundesgebietes (Anl. VIII/2 Nr. 34); Arbeitsausschuß "Preisauszeichnung" (Anl. VIII/2 Nr. 38); Arbeitstagung der Kartellbehörden des Bundes und der Länder (Anl. VIII/2 Nr. 37);

Unterausschuß "Versorgungswirtschaft" der Kartellbehörden des Bundes und der Länder (Anl. VIII/2 Nr. 31)

19) Bund-Länder-Fachausschuß "Brücken- und Ingenieurbau" (Anl. VIII/2 Nr. 109); Besprechung von Planungs- und Entwurfsfragen für die Bundesfernstraßen (Anl. VIII/2 Nr. 95); Arbeitsgruppe der für die Verteidigungsplanung auf dem Gebiet des Straßenverkehrs zuständigen Länderreferenten (Anl. VIII/2 Nr. 5); Länderausschuß "Zivile Verteidigung - Wirtschaft" (Anl. VIII/2 Nr. 4); Länderausschuß "Bodenforschung" (Anl. VIII/2 Nr. 3); Länderausschuß "Gesetzliches Meßwesen" (Anl. VIII/2 Nr. 2); Arbeitsausschuß "Straßenentwurf" (Anl. VIII/2 Nr. 101); Arbeitsausschuß "Netzplantechnik" (Anl. VIII/2 Nr. 102); Arbeitsausschuß "Streckendaten" (Anl. VIII/2 Nr. 103); Arbeitsausschuß "Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen" (Anl. VIII/2 Nr. 98); Arbeitseinheit "Bewertung von höhengleichen Bahnübergängen" (Anl. VIII/2 Nr. 110).

20) Die Konferenz des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder (Anl. VII/2 Nr. 1) geht auf § 31 GO BReg zurück. Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages für Fragen der Verfassungsreform (Anl. VII/2 Nr. 4) ist eine Sonderform der Bund-Länder-Arbeitseinheiten. Errichtungsgrundlage ist die Bundestags-Drucksache Nr. VI/1211 v. 08.10.1970.

21) Der Arbeitskreis "Gesamtverkehrswegeplanung" (Anl. VIII/2 Nr. 83), der Arbeitsausschuß "Neufassung der Zweiten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen" - Unterausschuß 1 "Haushaltsrechtliche und kassentechnische Fragen" (Anl. VIII/2 Nr. 97); und die Arbeitsgruppe des Konjunkturrates für die öffentliche Hand (Anl. VIII/2 Nr. 12) konstituieren sich aufgrund des Beschlusses eines übergeordneten Gremiums.

22) Tagung des Kraftfahrt-Bundesamtes mit den Leitern großer Zulassungsstellen (Anl. VIII/2 Nr. 99).

Tabelle 8/3: Errichtungsgrundlagen der Länder-Arbeitseinheiten (nach Ressorts gegliedert)

Errichtungsgrundlage	Ressort	Anzahl	Gesamtzahl
Gesetz	-	-	-
Verordnung	-	-	-
Erlaß	-	-	-
Verwaltungsvereinbarung	-	-	-
Länder-Vereinbarung	JM	2 [1]	6
	MWMV	4 [2]	
Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz	StK	1 [3]	1
Beschluß einer Länderministerkonferenz	MWMV	9 [4]	9
Einladung eines Ressortchefs	-	-	-
Ressortvereinbarung	-	-	-
Vereinbarung auf Arbeitsebene	MWMV	8 [5]	8
sonstige Errichtungsgrundlagen	MWMV	3 [6]	3

1) Koordinierungsausschuß der Landesjustizverwaltungen für die Rechtspflegerausbildung und Ausschuß zur Reform der Juristenausbildung (Anl. IX/2 Nr. 1-2).

2) Länderausschuß "Luftfahrt (LAL)" (Anl. VIII/3 Nr. 15); Kuratorium des gemeinsamen Prüfungsausschusses der Länder für die Prüfung der Betriebsleiter von Straßenbahnbetrieben (Anl. VIII/3 Nr. 14); Arbeitskreis der Länder "Sparkassen, Girozentralen, öffentliche Bausparkassen" (Anl. VIII/3 Nr. 6); Arbeitskreis "Textilkennzeichnung" (Anl. VIII/3 Nr. 5).

3) Die Ministerpräsidentenkonferenz (Anl. VII/3 Nr. 1) konstituierte sich aufgrund eines Beschlusses der Regierungschefs der Länder anläßlich ihrer Zusammenkunft am 05. und 06.02. 1954 in München.

4) Konferenz der Wirtschaftsminister und -senatoren der Länder (Anl. VIII/3 Nr. 1); Konferenz der Verkehrsminister und -senatoren der Länder (Anl. VIII/3 Nr. 2); Arbeitskreis der EG-Referenten der Länderwirtschaftsministerien (Anl. VIII/3 Nr. 3); Arbeitskreis "Ausländerbeschäftigung" (Anl. VIII/3 Nr. 4); Arbeitskreis "Energiepolitik" der Wirtschaftsministerkonferenz (Anl. VIII/3 Nr. 11); Verkehrsabteilungsleiter-Konferenz (Anl. VIII/3 Nr. 12); Arbeitskreis der EG-Verkehrsreferenten der Länder des Bundes (Anl. VIII/3 Nr. 13); Länderausschuß für Eisenbahnen und Bergbahnen (Anl. VIII/3 Nr. 21); Arbeitskreis der Verkehrsressorts der Länder über die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Lasten im öffentlichen Nah- und Regionalverkehr (Anl. VIII/3 Nr. 22).

5) Arbeitsgemeinschaft für die Weiterbildung der Betriebsvorschriften für nichtbundeseigene Eisenbahnen (Anl. VIII/3 Nr. 20); EBOA-Arbeitsgruppe im Länderausschuß für Eisenbahnen und Bergbahnen (Anl. VIII/3 Nr. 19); Technische Arbeitsgruppe im Länderausschuß für Eisenbahnen und Bergbahnen (Anl. VIII/ 3 Nr. 18); Bergbahnausschuß im Länderausschuß für Eisenbahnen und Bergbahnen (Anl. VIII/3 Nr. 17); Gemeinsamer Länderarbeitskreis "Fluglärm und Bodennutzung" (Anl. VIII/3 Nr. 16); Ausschuß des Arbeitskreises der Länder für das Genossenschaftswesen (Anl. VIII/3 Nr. 10); Unterausschuß "EG-Gesellschaftsrecht" des Bundesrats-Wirtschaftsausschusses (Anl. VIII/3 Nr. 8); Unterausschuß "Steuerfragen" des Bundesrats-Wirtschaftsausschusses (Anl. VIII/3 Nr. 7).

6) Der Arbeitskreis der Vertreter der Versicherungsaufsichtsbehörden der Länder zur Erarbeitung von Vorschriften über die Rechnungslegung der unter Landesaufsicht stehenden Versicherungsunternehmen (Anl. VIII/3 Nr. 9) nennt eine Vereinbarung der Versicherungsaufsichtsbehörden der Länder. Der Länderfachausschuß "Straßenbaurecht" (Anl. VIII/3 Nr. 23) macht keine weiteren Angaben. Die Ständige Konferenz der Leiter der Straßenbauverwaltungen der Länder (Anl. VIII/3 Nr. 24) nennt einen konstituierenden Beschluß der Leiter der obersten Straßenbaubehörden der Länder.

Tabelle 9: Errichtungsdaten der ermittelten Gremien (Gesamtübersicht)

Jahr	Interm. Arbeits-einheiten	Bund-Länder-Arbeits-einheiten	Länder-arbeits-einheiten	Gesamtzahl
1947	-	2	-	6
48	-	2	-	2
49	-	18	1	19
1950	-	5	1	6
51	1	8	4	13
52	-	3	1	4
53	-	3	-	3
54	-	2	1	3
55	-	4	-	4
56	-	4	-	4
57	-	2	2	4
58	-	2	1	3
59	-	3	-	3
1960	-	2	-	2
61	-	1	1	2
62	1	2	1	4
63	1	3	-	4
64	-	4	-	4
65	-	11	1	12
66	-	5	-	5
67	1	2	-	3
68	-	7	-	7
69	-	9	2	11
1970	1	7	2	10
71	4	7	1	12
72	-	6	-	6
73	2	8	7	17
74	-	1	-	1

Tabelle 9/1: Errichtungsdaten der Interministeriellen Arbeitseinheiten (nach Ressorts gegliedert)

Jahr	Ressort	Anzahl	Gesamtzahl
1951	StK	1 [1]	2
	MWMV	1 [2]	
1962	MWMV	1 [3]	1
1963	MWMV	1 [4]	1
1967	MWMV	1 [5]	1
1970	StK	1 [6]	1
1971	StK	1 [7]	4
	MWMV	3 [8]	
1973	StK	1 [9]	2
	MWMV	1 [10]	

1) Die Staatssekretärkonferenz (Bundesratsangelegenheiten) besteht seit Anfang 1951. In der Geschäftsordnung vom 08.07.1952 wird sie als notwendiges Koordinierungsinstrument verankert (vgl. Anl. VII/1 Nr. 1 und Erhebungsbogen "Interministerielle Arbeitseinheit" Nr. 119).

2) Landesbürgschaftsausschuß (Anl. VIII/1 Nr. 4); vgl. die "Richtlinien für die Übernahme von Landesbürgschaften für Kredite an Wirtschaftsbetrieben und an freie Berufe", RdErl. des Finanzministers vom 07.10.1960 (SMBl. NW 651), ersetzt durch die Bürgschaftsrichtlinien des Landes Nordrhein-Westfalen für die Wirtschaft und die freien Berufe, RdErl. des Finanzministers vom 01.09.1972 (MBl. NW Nr. 96, S. 1577 ff.)

3) Landeskreditausschuß (Anl. VIII/1 Nr. 3); vgl. Richtlinien für die Regionale Wirtschaftsförderung vom 01.03.1972 (MBl. NW, S. 1184 ff.); Richtlinien für die Gewährung von Investitionshilfen an Unternehmen des gewerblichen Mittelstandes und an freiberuflich Tätige (Mittelstandskreditprogramm) vom 01.08.1972.

4) Ständiger Koordinierungsausschuß für Straßenverkehr und Straßenbau (Anl. VIII/ 1 Nr. 6).

5) Interministerieller Ausschuß für Flugplatzbereiche (Anl. VIII/1 Nr. 8); Umbildung des Interministeriellen Arbeitskreises zur Planung in den Räumen der Flughäfen Köln/Bonn und Düsseldorf durch Kabinettsbeschluß vom 07.11.1967.

6) Staatssekretärkonferenz (Landesangelegenheiten) errichtet durch eine Initiative des Chefs der Staatskanzlei vom September 1970; vgl. Anl. VII/1 Nr. 3.

7) Arbeitskreis "Frühinformation" (Anl. VII/1 Nr. 4); Beschluß der Staatssekretärkonferenz vom 10./17. Mai 1972, Errichtungsdatum 09.09.1971.

8) Interministerieller Arbeitskreis "Konjunkturpolitik" (Anl. VIII/1 Nr. 2); Interministerielle Arbeitsgruppe "Erholungsanlagen und Fremdenverkehr" (Anl. VIII/1 Nr. 5); Interministerieller Ausschuß zur Erarbeitung eines Verkehrssicherheitsprogramms (Anl. VIII/1 Nr. 7); Regierungserklärung v. 28.07.1970 und Einladung des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr v. 08.02.1971; Errichtungszeitpunkt 04.06.1971.

9) Interministerielle Arbeitsgruppe "Strukturelle Situation in NW" (Anl. VII/1 Nr. 2).

10) Interministerielle Arbeitsgruppe "3. Verkehrsflughafen NW" (Anl. VIII/1 Nr. 1).

Tabelle 9/2: Errichtungsdaten der Bund-Länder-Arbeitseinheiten (nach Ressorts gegliedert)

Jahr	Ressort	Anzahl	Gesamtzahl
1947	MWMV	6 1)	6
1948	MWMV	2 2)	2
1949	MWMV	18 3)	18
1950	MWMV	5 4)	5
1951	StK	1 5)	8
	JM	2 6)	
	MWMV	5	
1952	JM	1	3
	MWMV	2	
1953	JM	1	3
	MWMV	2	
1954	JM	1	2
	MWMV	1	
1955	MWMV	4	4
1956	JM	1	4
	MWMV	3	

Jahr	Ressort	Anzahl	Gesamtzahl
1957	JM	1	2
	MWMV	1	
1958	MWMV	2	2
1959	MWMV	3	3
1960	MWMV	2	2
1961	JM	1	1
1962	MWMV	2	2
1963	MWMV	3 [7)]	3
1964	JM	2 [8)]	4
	MWMV	2	
1965	StK	5 [9)]	11
	JM	3	
	MWMV	3	
1966	MWMV	5 [10)]	5
1967	MWMV	2	2
1968	MWMV	7	7

Jahr	Ressort	Anzahl	Gesamtzahl
1969	JM	4 [11]	9
	MWMV	5 [12]	
1970	StK	1	7
	JM	1	
	MWMV	5	
1971	StK	2 [13]	7
	MWMV	5 [14]	
1972	JM	2	6
	MWMV	6	
1973	StK	1 [15]	8
	JM	2	
	MWMV	5	
1974	MWMV	1 [17]	1
unbekannt			9 [17]

1) Der Länderausschuß für das Genossenschaftswesen (Anl. VIII/2 Nr. 59), der Länderausschuß "Gewerbeförderung Handel" (Anl. VIII/2 Nr. 58) und der Länderausschuß "Handel" (Anl. VIII/2 Nr. 57) beruhen auf einem Beschluß des Verwaltungsrates für Wirtschaft der amerikanischen und britischen Zone vom 20.02.1947.

2) Der Länderausschuß "Handwerkswirtschaft" (Anl. VIII/2 Nr. 54) ist aus dem Länderausschuß "Handwerk" hervorgegangen. Dessen Errichtung geht auf einen Beschluß des Verwaltungsrates für Wirtschaft der amerikanischen und britischen Zone vom 19./20.02.1947 zurück. Die konstituierende Sitzung des Ausschusses fand am 28.09.1948 statt. Der Länderausschuß "Gewerbeförderung im Handwerk" (Anl. VIII/2 Nr. 53) ist ebenfalls aus dem Länderausschuß "Handwerk" hervorgegangen.

3) Der Länderausschuß "Handwerksrecht" (Anl. VIII/2 Nr. 55) beruht auf einer Ressortvereinbarung, die vor 1950 datiert.

4) Der Arbeitskreis "Umstellungsrechnung der Geldinstitute" (Anl. VIII/2 Nr. 46) wurde am 12.04.1962 errichtet. Er geht auf den am 21.03.1950 gegründeten Unterausschuß für Fragen der Umstellungsrechnung im Sonderausschuß "Bankenaufsicht" zurück.

5) Konferenz des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder (Anl. VII/2 Nr. 1); vgl. H. Laufer: Der Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1974, S. 103 f.

6) Der Strafvollzugsausschuß der Länder (Anl. IX/1 Nr. 22) geht auf einen Beschluß der Justizministerkonferenz vom 23./24. 10.1950 zurück. Die konstituierende Zusammenkunft der Arbeitseinheit fand am 22.02.1951 statt.

7) Der Arbeitskreis der Länderreferenten für sektorale Strukturpolitik (Anl. VIII/2 Nr. 9) ist vor 1964 errichtet worden.

8) Die Kommission für das Gerichtsverfassungs- und Rechtspflegerecht (Anl. IX/1 Nr. 6) und die Kommission für das Zivilprozeßrecht (Anl. IX/1 Nr. 9) sind zeitlich befristet eingesetzt. Mit Erfüllung der Aufgabe ist automatisch die Auflösung der Arbeitseinheiten verbunden.

9) Die Ministerkonferenz für Raumordnung (Anl. VII/2 Nr. 6) und die ihr nachgeordneten Arbeitseinheiten Hauptausschuß, Strukturausschuß, Ausschuß "Rechts- und Verfahrensfragen" und Verkehrsausschuß (Anl. VII/2 Nr. 7,2,3 und 5) datieren bereits vor dem Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern über die gemeinsamen Beratungen nach § 8 Raumordnungsgesetz v. 31.05.1967 (GMBl. NW, S. 221).

10) Der Koordinierungsausschuß für Straßenbauplanung (Anl. VIII/2 Nr. 100) nennt als Errichtungsgrundlage einen Beschluß der Verkehrsminister-Konferenz vom 21.04.1964. Die konstituierende Sitzung der Arbeitseinheit datiert vom 30.06.1966. Die Konferenz der Leiter der obersten Straßenbaubehörden der Länder beschloß am 10.07.1963 die Einsetzung des Arbeitsausschusses "Neufassung der Zweiten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen" - Unterausschuß 1 "Haushaltsrechtliche und kassentechnische Fragen" (Anl. VIII/2 Nr. 97). Die erste Sitzung dieses Unterausschusses fand am 26.06.1969 statt.

11) Die Programmkonferenz der Deutschen Richterakademie (Anl. IX/1 Nr. 12) nennt als Errichtungsdatum 1969. Die offizielle Errichtungsgrundlage datiert vom 12.01.1973.

12) Der Gemeinsame Ausschuß "Elektronik im Bauwesen" (Anl. VIII/2 Nr. 105) wurde ursprünglich als Länder-Arbeitseinheit unter Federführung des Landes NW konzipiert. Seit dem 10.11.1969 gilt der Arbeitskreis als Bund-Länder-Arbeitseinheit. Federführung und Vorsitz liegen seither beim BMF.

13) Der Ausschuß für Umweltfragen (Anl. VII/2 Nr. 9) ist der Ministerkonferenz für Raumordnung nachgeordnet. Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages für Fragen der Verfassungsreform (Anl. VII/2 Nr. 4) geht auf einen Bundestagsbeschluß vom 08.10.1970 (Drucksache VI/1211) zurück. Errichtungszeitpunkt ist der 11.03.1971.

14) Der Arbeitskreis "Gesamtverkehrswegeplanung" (Anl. VIII/2 Nr. 83) wurde auf Beschluß des Gemeinsamen Ausschusses des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden am 16.12.1966 errichtet. Die konstituierende Sitzung fand am 08.10.1971 statt.

15) Der Ausschuß "Daten der Raumordnung" (Anl. VII/2 Nr. 8) ist der Ministerkonferenz für Raumordnung nachgeordnet.

16) Der Arbeitsausschuß "Hauhshalts-, Kassen- und Rechnungswesen" (Anl. VIII/2 Nr. 98) im EDV-Ausschuß Bund-Länder (Straßenwesen) nennt als Errichtungsgrundlage eine auf Abteilungsleiterebene getroffene Vereinbarung in der 2. Sitzung des Lenkungsausschusses am 20.01.1970. Zur ersten Sitzung trat die Arbeitseinheit am 24.01.1974 zusammen.

17) Die Errichtungsdaten des Arbeitsausschusses "Gebühren im Straßenverkehr", des Länderausschusses "Technische Kraftfahrzeugüberwachung LAK", der Länderreferentenbesprechung über Fragen der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO), der Länderreferentenbesprechung über Fragen des Kraftfahrsachverständigen-Gesetzes (KfSachvG), der Länderreferentenbesprechung über Fragen des Fahrlehrergesetzes (FahrlG), des Straßenverkehrsordnungs-Ausschusses (StVO), der Länderreferentenbesprechung über Fragen der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO), des Arbeitskreises "Gas-Lastverteilung" und der Arbeitstagungen der Kartellbehörden des Bundes und der Länder sind nicht mehr feststellbar.

Tabelle 9/3: Errichtungsdaten der Länder-Arbeitseinheiten (nach Ressorts gegliedert)

Jahr	Ressort	Anzahl	Gesamtzahl
1949	MWMV	1	1
1950	MWMV	1	1
1951	MWMV	4 [1)]	4
1952	MWMV	1	1
1954	StK	1 [2)]	1
1957	MWMV	2	2
1958	MWMV	1 [3)]	1
1961	MWMV	1	1
1962	MWMV	1	1
1965	MWMV	1 [4)]	1
1969	JM	2 [5)]	2
1970	MWMV	2	2
1971	MWMV	1	1
1973	MWMV	7	7
unbekannt			1 [6]

1) Errichtung des Länderausschusses für Eisenbahnen und Bergbahnen (Anl. VIII/3 Nr. 21) und der ihm nachgeordneten Gremien.

2) Konstituierender Beschluß der Regierungschefs der Länder am 05./06.02.1954 in München. Zur historischen Entwicklung auch R. Kunze: Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik, Stuttgart 1968, S. 49 ff.

3) Der Arbeitskreis der EG-Referenten der Länderwirtschaftsminsterien (Anl. VIII/3 Nr. 3) entstand 1958 aus dem "Ständigen Arbeitskreis des Bundesrates zur Vorbereitung der Sitzung des Bundesratsausschusses für Gemeinsamen Markt und Freihandelszonen". Sein Bestehen wurde 1973 durch einen Beschluß der Wirtschaftsministerkonferenz bestätigt.

4) Über die Errichtung der Ständigen Konferenz der Leiter der Straßenbauverwaltungen der Länder (Anl. VIII/3 Nr. 24) entschieden die Leiter der obersten Straßenbaubehörden der Länder am 21.03.1964. Die erste Sitzung der Konferenz fand am 29./30.04.1965 statt.

5) Der Koordinierungsausschuß der Landesjustizverwaltungen für die Rechtspflegerausbildung und der Ausschuß zur Reform der Juristenausbildung (Anl. IX/2 Nr. 1-2) gehen auf eine förmliche Länder-Vereinbarung aus dem Jahr 1968 zurück. Als Errichtungszeitpunkt wird das Jahr 1969 genannt.

6) Über den Errichtungszeitpunkt der Konferenz der Verkehrsminister und -senatoren der Länder (Anl. VIII/3 Nr. 2) liegen keine Angaben vor.

Tabelle 10: Gesamtübersicht: Zuordnung der ermittelten Gremien zu (formalen) Aufgabengruppen (einschließlich Mehrfachnennungen)

Aufgabengruppen	Interm. Arbeits-einheiten	Bund-Länder-arbeits-einheiten	Länder-Arbeits-einheiten	Gesamtzahl
Gesetzes-vorbereitung	1	66	13	80
Vorbereitung von Verordnungen oder Verwaltungsver-einbarungen	2	80	18	100
Fondsver-waltung	2	2	-	4
Planung	6	67	9	82
Information	8	104	18	130
Ermittlung	4	54	6	64
Maßnahme-Koordinierung	8	114	17	139
Vorbereitung der Arbeit eines überge-ordneten Gremiums	3	27	16	46

Tabelle 10/1: Zuordnung der Interministeriellen Arbeitseinheiten zu (formalen) Aufgabengruppen (nach Ressorts gegliedert)

Aufgabengruppe	Ressort	Nennungen	Gesamtzahl
Gesetzesvorbereitung	StK	1	1
Vorbereitung von Verordnungen oder Verwaltungsvereinbarungen	StK	1	2
	MWMV	1	
Fondsverwaltung	MWMV	2	2
Planung	StK	2	6
	MWMV	4	
Information	StK	3	8
	MWMV	5	
Ermittlung	MWMV	4	4
Maßnahmekoordinierung	StK	2	8
	MWMV	6	
Vorbereitung der Arbeit eines übergeordneten Gremiums	StK	2	3
	MWMV	1	

Tabelle 10/2: Zuordnung der Interministeriellen Arbeitseinheiten zu Aufgabengruppen (inhaltlich) (einschließlich Mehrfachnennungen)

Aufgabengruppen	Nennung	Gesamtzahl
Bildungs- und Wissenschaftspolitk		28
- Spezielle (Aus-) Bildungsprogramme	8	
- Berufs- und Weiterbildung	7	
- Hochschulfragen	5	
- Schulfragen	4	
- Allgemeine Maßnahmen	4	
Wirtschafts- und Finanzpolitik		14
- Strukturpolitik und Binnenwirtschaft	8	
- Bauwirtschaft	2	
- Garantien, Kredite und Bürgschaften	2	
- Energie- und Grundstoffpolitik	1	
- Entwicklungshilfe	1	
Regierungs- und verwaltungsinterne Abstimmung		10
- Organisation und Personal	3	
- Information und Steuerung	3	
- Verfassungs- und allgemeines Staatsrecht	2	
- Statistik	2	
Sozialpolitik		5
- Gesundheitswesen und Rehabilitation	3	
- Arbeitsrecht, Arbeitsschutz und Löhne	2	
Raumordnung und Kommunalwesen		5

A u f g a b e n g r u p p e n	Nennung	Gesamtzahl
Verkehrspolitik		4
- Verkehrsplanung und Verkehrswirtschaft	2	
- Straßenbau und Straßenverkehr	1	
- Allgemeine Verkehrspolitik	1	
Agrarpolitik		2
Umweltschutz		2
Zivilschutz und Verteidigungsangelegenheiten		2

Tabelle 10/3: Zuordnung der Bund-Länder-Arbeitseinheiten zu (formalen) Aufgabengruppen (nach Ressorts gegliedert)

Aufgabengruppen	Ressorts	Nennungen	Gesamtzahl
Gesetzesvorbereitung	StK	7	66
	JM	14	
	MWMV	45	
Vorbereitung von Verordnungen oder Verwaltungsvereinbarungen	StK	2	80
	JM	12	
	MWMV	66	
Fondsverwaltung	MWMV	2	2
Planung	StK	8	67
	JM	5	
	MWMV	54	
Information	StK	7	104
	JM	7	
	MWMV	90	
Ermittlung	StK	7	54
	JM	2	
	MWMV	45	
Maßnahmekoordinierung	StK	8	114
	JM	14	
	MWMV	92	
Vorbereitung der Arbeit eines übergeordneten Gremiums	StK	5	27
	JM	6	
	MWMV	16	

Tabelle 10/4: Zuordnung der Länder-Arbeitseinheiten zu (formalen) Aufgabengruppen (nach Ressorts gegliedert)

Aufgabengruppen	Ressorts	Nennungen	Gesamtzahl
Gesetzesvorbereitung	StK	1	13
	JM	1	
	MWMV	11	
Vorbereitung von Verordnungen oder Verwaltungsvereinbarungen	StK	1	18
	JM	1	
	MWMV	16	
Fondsverwaltung			-
Planung	StK	1	9
	JM	1	
	MWMV	7	
Information	StK	1	18
	JM	1	
	MWMV	16	
Ermittlung	MWMV	6	6
Maßnahmekoordinierung	StK	1	17
	JM	1	
	MWMV	15	
Vorbereitung der Arbeit eines übergeordneten Gremiums	JM	1	16
	MWMV	15	

Tabelle 11: Gesamtübersicht: Tagungshäufigkeit der ermittelten Arbeitseinheiten im Befragungszeitraum

Anzahl der Zusammenkünfte	Interm. Arbeitseinheiten	Bund-Länder-Arbeitseinheiten	Länder-Arbeitseinheiten	Gesamtzahl
1	-	12	2	14
2	1	14	1	16
3	1	18	3	22
4	2	18	1	21
5	-	17	1	18
6	1	9	-	10
7	-	11	3	14
8	-	9	3	12
9	-	1	2	3
10	-	3	-	3
11	1	-	2	3
12	-	4	2	6
13	-	2	4	6
14	-	1	1	2
15	-	-	-	-
16	-	1	-	1
17	-	-	-	-
18	-	1	-	1
19	-	1	-	1
20	-	1	-	1

1) Die im Jahr 1973 errichtete Interministerielle Arbeitsgruppe "3. Verkehrsflughafen NW" (Anl. VIII/1 Nr. 1) weist zwei Sitzungen aus. Die im MWMV verortete Interministerielle Arbeitsgruppe "Erholungsanlagen und Fremdenverkehr" (Anl. VIII/Nr. 5) traf sich seit Errichtung im Jahr 1971 zu drei Sitzungen. Die gleichnamige, im Innenministerium gebildete Arbeitsgruppe trat im gleichen Zeitraum zu 16 Sitzungen zusammen. Die 1973 errichtete Interministerielle Arbeitsgruppe "Strukturelle Situation in NW" (Anl. VII/1 Nr. 2) hatte vier Zusammenkünfte. Der Interministerielle Ausschuß zur Erarbeitung eines Verkehrssicherheitsprogramms (Anl. VIII/1 Nr. 7) tagte zwischen 1971 und 1972 insgesamt elfmal. Zwischen November 1972 und Januar 1974 fanden keine weiteren Sitzungen statt. Der Arbeitskreis "Frühinformation" (Anl. VII/1 Nr. 4) trat zu 28 Sitzungen zusammen. Der Landeskreditausschuß (Anl. VIII/1 Nr. 3) kommt zwischen 1962 und Dezember 1973 insgesamt 206mal zusammen. Der Landesbürgschaftsausschuß (Anl. VIII/1 Nr. 4) nennt seit seiner Bildung im Jahr 1951 bis Januar 1974 sogar 374 Sitzungen. Der Ständige Koordinierungsausschuß für Straßenverkehr und Straßenbau (Anl. VIII/1 Nr. 6) tagt in regelmäßigen Abständen etwa 1/4jährlich.

2) Keine Angaben machte der Gemeinsame Ausschuß "Elektronik im Bauwesen" (Anl. VIII/2 Nr. 105). Der seit 1966 bestehende Unterausschuß 1 "Haushaltsrechtliche und kassentechnische Fragen" im Arbeitsausschuß "Neufassung der Zweiten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen" (Anl. VIII/2 Nr. 97) und der 1961 konstituierte Unterausschuß der Justizministerkonferenz zur Überarbeitung der Richtlinien für das Strafverfahren (Anl. IX/1 Nr. 17) haben im Befragungszeitraum nicht getagt. Der Unterausschuß des Planungsausschusses für regionale Wirtschaftsstruktur (Anl. VIII/2 Nr. 7) tagte insgesamt 26mal. Der Länderausschuß für Atomkernenergie (Anl. VIII/2 Nr. 69) kam monatlich zu Sitzungen zusammen. Neun Arbeitseinheiten weisen auf jeweils zwei Zusammenkünfte jährlich hin. Jährlich zwei bis drei Sitzungen veranstalteten vier ständige Arbeitskreise. Dreimal im Jahr tagen drei Arbeitseinheiten. Die 1973 gebildete ad hoc Arbeitseinheit "Taxenverkehr" (Anl. VIII/2 Nr. 90) weist auf vier Tagungen jährlich hin. Der Ausschuß "Besprechung von Planungs- und Entwurfsfragen für die Bundesfernstraßen" (Anl. VIII/2 Nr. 95) nennt zehn Sitzungen pro Jahr.

3) Der Arbeitskreis der Verkehrsressorts der Länder über die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Lasten im öffentlichen Nah- und Regionalverkehr (Anl. VIII/3 Nr. 22) tagte seit Gründung im Jahr 1970 insgesamt 24mal. Die 1973 konstituierten Gremien tagten zwischen einmal und fünfmal. Das Kuratorium des gemeinsamen Prüfungsausschusses der Länder für die Prüfung der Betriebsleiter von Straßenbahnbetrieben (Anl. VIII/3 Nr. 14) kommt mindestens einmal pro Jahr zu einer Sitzung zusammen.

Tabelle 12: Verhandlungsprioritäten des Ausschusses für Organisationsfragen (Auswertung der Deckblätter [1])

Aufgabenbereiche	Häufigkeit der Nennungen
Vereinfachung und Verlagerung von Verwaltungsaufgaben - Auslagerung von Verwaltungsaufgaben aus Ministerien - Zentralisierung und Ressortierung von Aufgaben - Automation - Datenverarbeitung	42 [2]
Organisation nachgeordneter Landesbehörden - innere Organisation der Bezirksregierungen - Verortung, Organisation, Stellenpläne und Stellenzuweisungen für neu errichtete Obere Landesbehörden und Landesämter	24
Verfahrensfragen in der Landesverwaltung - Durchführung von Einzelmaßnahmen des Landesorganisationsgesetzes - Zentralisierung der Besoldung und Versorgung - Einführung der gleitenden Arbeitszeit für die Ministerien - Verwendung von Mikrofilmen - einheitliche Vordruckgestaltung - Probleme beim Schreibdienst - Neugliederung im staatlichen und kommunalen Bereich - Aus- und Fortbildung der Organisationsreferenten	23

Aufgabengruppen	Häufigkeit der Nennungen
Fragen der Ressortorganisation - Neuorganisation der Ministerien - Richtzahlen für die eine Gruppe bildenden Referate - Grundsätze für die Bildung von Großreferaten - Grundsätze für die Bildung von Gruppen und Abteilungen	18 [3]
Fragen des Interministeriellen Ausschusses für das Behördliche Vorschlagswesen	9
Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien - Überarbeitung von Bestimmungen - Ergänzungen	3
Dienstpostenbewertung	2
Periodisches Berichtswesen	1

1) Auswertung der Deckblätter von der konstituierenden Sitzung des Ausschusses am 18.09.1962 bis zur 42. Sitzung am 06.02.1973.

2) Die Deckblattanalyse ergibt, daß sich der Organisationsausschuß von der 1. bis zur 14. Sitzung im Jahr 1967 vornehmlich mit der Aufarbeitung von Vereinfachungsvorschlägen befaßte. Diese Vorschläge datieren z.T. aus dem Jahr 1959. Sie stammen aus Bezirksregierungen, dem Landkreistag von Nordrhein-Westfalen und den politischen Parteien.

3) Die Beratungen von Fragen der Ressortorganisation stellen seit 1965 einen eindeutigen Schwerpunkt dar.

Anlagen

Anlage I

Erhebungsbogen "Interministerielle Arbeitseinheiten"

Vorbemerkung:

Die folgende Erhebung dient einer wissenschaftlichen Untersuchung über interministerielle Zusammenarbeit und Koordination im Bereich der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen.

Der Erhebungsbogen ist dort auszufüllen, wo die F e d e r f ü h r u n g einer interministeriellen Arbeitseinheit liegt. Falls die ausfüllende Stelle in mehreren interministeriellen Arbeitseinheiten federführend ist, ist für jede Arbeitseinheit ein gesonderter Bogen auszufüllen. Gleiches gilt, wenn einer interministeriellen Arbeitseinheit weitere Gremien nachgeordnet sind.

Unter interministeriellen Arbeitseinheiten sind, unabhängig von ihrer Bezeichnung (Ausschuß, Arbeitskreis, Arbeitsgruppe, Kommission, Projektgruppe etc.) alle Einheiten zu verstehen, in denen mehrere Landesressorts vertreten sind und deren Aufgabe die Informationsvermittlung (Erfahrungsaustausch), die Koordinierung, die Abstimmung künftigen Handelns, die Erarbeitung gemeinsamer Vorschläge und ähnliches im Bereich der Landesregierung ist.

Unter ad hoc-Arbeitseinheiten sind solche Gremien zu verstehen, die - ad hoc - zur Lösung einer spezifischen Aufgabe zeitlich begfristet eingesetzt worden sind und zum Zeitpunkt der Befragung bestehen.

Ausfüllende Stelle Datum: .....

Staatskanzlei/Ressort: .....
Abteilung : .....
Gruppe : .....
Referat : .....

Name der interministeriellen Arbeitseinheit:

---

1. Errichtungsgrundlage:
(Bitte geben Sie den genauen Fundort und das Datum an;
z.B. Gesetzblatt-Nr., Aktenzeichen etc.)

1.01 Gesetz:
1.02 Verordnung:
1.03 Erlaß:
1.04 Verwaltungsvereinbarung:
1.05 Bund-Länder-Vereinbarung:
1.06 Länder-Vereinbarung:
1.07 Beschluß der Ministerpräsidenten-Konferenz:
1.08 Beschluß einer Länder-Minister-Konferenz:
1.09 Kabinettbeschluß:
1.10 Einladung eines Ressortchefs:
1.11 Beschluß des Staatssekretärsausschusses:
1.12 Staatssekretäranordnung:
1.13 Initiative des Chefs der Staatskanzlei:
1.14 Ressortvereinbarung:
1.15 Vereinbarung auf Arbeitsebene:
- Staatssekretärsebene
- Abteilungsleiterebene
- Gruppenleiterebene
- Referentenebene
- sonstige:

1.16 Beschluß einer bestehenden Arbeitseinheit zur Bildung einer nachgeordneten Arbeitseinheit:
1.17 sonstige Errichtungsgrundlage:

---

2. Zeitpunkt der Errichtung der Arbeitseinheit:

---

3. Handelt es sich um eine:
3.01 ständige oder eine
3.02 ad hoc- Arbeitseinheit?

---

4. Bitte skizzieren Sie die Aufgabe dieser Arbeitseinheit:

---

5. Ist die Aufgabenstellung für die Arbeitseinheit schriftlich fixiert?
5.01 ja
5.02 nein (weiter mit Frage 6)

Wenn ja: Bitte genauen Fundort angeben:

---

6. Ist die Auflösung der Arbeitseinheit zu einem bestimmten Zeitpunkt vorgesehen?
6.01 ja
6.02 nein (weiter mit Frage 7)

Wenn ja: Wann?

---

7. Welche Aufgabengruppen sind der Arbeitseinheit formal zugeordnet? (Mehrfachnennungen möglich)

7.01 Gesetzesvorbereitung
7.02 Vorbereitung von Verordnungen oder Verwaltungsvereinbarungen
7.03 Fondsverwaltung
7.04 Planung
7.05 Information
7.06 Ermittlung
7.07 Maßnahmekoordinierung
7.08 Vorbereitung der Arbeit eines übergeordneten Gremiums

---

8. Mit welchen Aufgaben (gruppen) befaßt sich die Arbeitseinheit überwiegend?

---

9. Welche Ressorts gehören der Arbeitseinheit ständig an?

---

10. Welche Ressorts sind zeitweilig Mitglied?

---

11. Gehören der Arbeitseinheit sonstige Stellen oder Personen an? (z.B. Landesrechnungshof, Leiter von Sonderbehörden, Sachverständige)

11.01 ja
11.02 nein (weiter mit Frage 12)

Wenn ja: Bitte genaue Bezeichnung angeben:

---

12. Wer führt regelmäßig den Vorsitz?

---

13. Die Arbeitseinheit hat getagt:

13.01 in der laufenden Legislaturperiode
mal

13.02 zum letzten Mal am:

---

14. Gibt es für die Arbeitseinheit einen:

14.01 internen Arbeitsplan
14.02 internen Terminplan
14.03 vorgegebenen Terminplan?

---

15. Ist es den einzelnen Ressorts überlassen, wieviel Beamte sie in die Sitzungen entsenden?

15.01 ja (weiter mit Frage 16)
15.02 nein

Wenn nein: Auf wieviel Beamte pro Ressort ist die Teilnahme beschränkt?

---

16. Hat an den Sitzungen der Arbeitseinheit schon einmal:

16.01 der Ministerpräsident
(Wenn ja: Wann?)
16.02 der Chef der Staatskanzlei
(Wenn ja: Wann?)
16.03 ein Ressortchef
(Wenn ja: Welcher und wann?)
16.04 ein Staatssekretär teilgenommen?
(Wenn ja: Welcher und wann?

---

17. Mit welchem Gremium findet ein Erfahrungsaustausch

17.01 ständig:
17.02 gelegentlich statt?:

---

18. Gibt es eine formelle Zuständigkeitsregelung für die Arbeitseinheit in den Ressorts der Mitglieder?

18.01 ja
18.02 nein

---

19. Bitte skizzieren Sie die sachliche Zuständigkeitsregelung, die für die Mitglieder bzw. Beteiligung an der Arbeitseinheit gilt:

---

20. Gilt die Arbeitseinheit als Unterausschuß einer anderen Arbeitseinheit?

20.01 ja
20.02 nein (weiter mit Frage 21)

Wenn ja: Welcher?

---

21. Hat die Arbeitseinheit eigene Unterausschüsse gebildet?

21.01 ja
21.02 nein (weiter mit Frage 22)

Wenn ja: Welche?

---

22. Gibt es für diese nachgeordneten Arbeitseinheiten:

22.01 eine schriftliche Arbeitsanweisung
22.02 einen Terminplan?

---

23. Hat die Arbeitseinheit eine Geschäftsordnung?

23.01 ja
23.02 nein (weiter mit Frage 24)

Wenn ja: Bitte beifügen (auch dann, wenn sie vorläufig oder unvollständig ist).

---

24. Falls es keine Geschäftsordnung gibt: Nach welcher förmlichen Regelung wird verfahren?

---

25. Werden von den Sitzungen der Arbeitseinheit:

25.01 Wortprotokolle und / oder
25.02 nur Ergebnisprotokolle angefertigt?

---

26. Werden die Sitzungsprotokolle:

26.01 allen Ressorts
26.02 interessierten Ressorts auf Anfrage oder
26.03 nur den Mitgliedern zugestellt?

Anlage II

Erhebungsbogen "Bund-Länder-Arbeitseinheiten"

Vorbemerkung:

Die folgende Erhebung dient einer wissenschaftlichen Untersuchung über interministerielle Zusammenarbeit und Koordination im Bereich der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen.

Der Erhebungsbogen ist von den Stellen auszufüllen, die Mitglied einer "Bund-Länder-Arbeitseinheit" sind. Soweit von mehreren Landesressorts eines federführend ist, ist der Bogen nur in diesem auszufüllen. Falls die ausfüllende Stelle mehreren solcher Arbeitseinheiten angehört bzw. in mehreren solcher Arbeitseinheiten ist, ist für jede Arbeitseinheit ein gesonderter Bogen auszufüllen. Gleiches gilt, wenn einer "Bund-Länder-Arbeitseinheit" weitere Gremien nachgeordnet sind.

Unter "Bund-Länder-Arbeitseinheiten" sind, unabhängig von ihrer Bezeichnung (Ausschuß, Arbeitsgruppe, Kommission, Besprechung, Konferenz, Projektgruppe etc.) alle Einheiten zu verstehen, in denen das Land Nordrhein-Westfalen (ggf. weitere Bundesländer) und der Bund vertreten sind und deren Aufgabe die Informationsvermittlung (Erfahrungsaustausch), die Koordinierung, die Abstimmung künftigen Handelns, die Erarbeitung gemeinsamer Vorschläge und ähnliches ist.

Unter ad hoc-Arbeitseinheiten sind solche Gremien zu verstehen, die - ad hoc - zur Lösung einer spezifischen Aufgabe zeitlich befristet eingesetzt worden sind und zum Zeitpunkt der Befragung bestehen.

Ausfüllende Stelle Datum: .....

Staatskanzlei/Ressort: .....
Abteilung : .....
Gruppe : .....
Referat : .....

Name der "Bund-Länder-Arbeitseinheit":

---

1. Errichtungsgrundlage:
(Bitte geben Sie den genauen Fundort und das Datum an; z.B. Gesetzblatt-Nr., Aktenzeichen etc.)

1.01 Gesetz:
1.02 Verordnung:
1.03 Erlaß:
1.04 Verwaltungsvereinbarung:
1.05 Bund-Länder-Vereinbarung:
1.06 Beschluß des Bundeskabinetts:
1.07 Länder-Vereinbarung:
1.08 Beschluß der Ministerpräsidenten-Konferenz:
1.09 Beschluß einer Länder-Minister-Konferenz:
1.10 Einladung eines Ressortchefs:
1.11 Beschluß des Staatssekretärsausschusses:
1.12 Staatssekretäranordnung:
1.13 Initiative des Chefs der Staatskanzlei:
1.14 Ressortvereinbarung:
1.15 Vereinbarung auf Arbeitsebene:
- Staatssekretärsebene
- Abteilungsleiterebene
- Gruppenleiterebene
- Referentenebene
- sonstige:

2. Zeitpunkt der Errichtung der Arbeitseinheit:

---

3. Handelt es sich um eine:

   3.01 ständige oder eine
   3.02 ad hoc-Arbeitseinheit?

---

4. Bitte skizzieren Sie die Aufgabe dieser Arbeitseinheit:

---

5. Ist die Aufgabenstellung für die Arbeitseinheit schriftlich fixiert?

   5.01 ja
   5.02 nein (weiter mit Frage 6)

   Wenn ja: Bitte genauen Fundort angeben:

---

6. Ist die Auflösung der Arbeitseinheit zu einem bestimmten Zeitpunkt vorgesehen?

   6.01 ja
   6.02 nein (weiter mit Frage 7)

   Wenn ja: Wann?

---

7. Welche Aufgabengruppen sind der Arbeitseinheit formal zugeordnet? (Mehrfachnennungen möglich)

   7.01 Gesetzesvorbereitung
   7.02 Vorbereitung von Verordnungen oder Verwaltungsvereinbarungen

7.03 Fondsverwaltung
7.04 Planung
7.05 Information
7.06 Ermittlung
7.07 Maßnahmekoordinierung
7.08 Vorbereitung der Arbeit eines übergeordneten Gremiums

---

8. Mit welchen Aufgaben (gruppen) befaßt sich die Arbeitseinheit überwiegend?

---

9. Welche Ressorts gehören der Arbeitseinheit ständig an?

9.01 Nordrhein-Westfalen:
9.02 Bund:
9.03 weitere Länder:

---

10. Welche Ressorts sind zeitweilig Mitglieder?

10.01 Nordrhein-Westfalen:
10.02 Bund:
10.03 weitere Länder:

---

11. Gehören der Arbeitseinheit sonstige Stellen oder Personen an? (z.B. Bundes- bzw. Landesrechnungshof, Leiter von Sonderbehörden, Sachverständige)

11.01 ja
11.02 nein (weiter mit Frage 12)

Wenn ja: Bitte genaue Bezeichnung angeben:

---

12. Wo liegt die Geschäftsführung für die Arbeitseinheit?

---

13. Wer führt regelmäßig den Vorsitz?

---

14. Die Arbeitseinheit hat getagt:

14.01 in der laufenden Legislaturperiode
mal

14.02 zum letzten Mal am:

---

15. Gibt es für die Arbeitseinheit einen:

15.01 internen Arbeitsplan
15.02 internen Terminplan
15.03 vorgegebenen Terminplan?

---

16. Ist es den einzelnen Ressorts überlassen, wieviel Beamte sie in die Sitzungen entsenden?

16.01 ja (weiter mit Frage 17)
16.02 nein

Wenn nein: Auf wieviel Beamte pro Ressort ist die Teilnahme beschränkt?

---

17. Hat an den Sitzungen der Arbeitseinheit schon einmal aus dem Bereich der Landesregierung Nordrhein-Westfalen:

17.01 der Ministerpräsident
(Wenn ja: Wann?)
17.02 der Minister für Bundesangelegenheiten
(Wenn ja: Wann?)
17.03 der Chef der Staatskanzlei
(Wenn ja: Wann?)

17.04 ein Ressortchef
(Wenn ja: Welcher und wann?)
17.05 ein Staatssekretär teilgenommen
(Wenn ja: Welcher und wann?)

---

18. Mit welchem Gremium findet ein Erfahrungsaustausch

18.01 ständig
18.02 gelegentlich statt?

---

19. Gibt es eine formelle Zuständigkeitsregelung für die Arbeitseinheit im Bereich der Landesregierung?

19.01 ja
19.02 nein (weiter mit Frage 20)

Wenn ja: Skizzieren Sie bitte diese formelle Regelung

---

20. Bitte skizzieren Sie die sachliche Zuständigkeitsregelung, die für die Mitglieder bzw. Beteiligung an der Arbeitseinheit gilt:

---

21. Gilt die Arbeitseinheit als Unterausschuß einer anderen Arbeitseinheit?

21.01 ja
21.02 nein (weiter mit Frage 22)

Wenn ja: Welcher?

---

22. Hat die Arbeitseinheit eigene Unterausschüsse gebildet?

22.01 ja
22.02 nein (weiter mit Frage 23)

Wenn ja: Welche?

---

23. Gibt es im Bereich der Landesregierung Ausschüsse, die der "Bund-Länder-Arbeitseinheit" formell nicht nachgeordnet sind, ihr aber zuarbeiten?

23.01 ja
23.02 nein (weiter mit Frage 24)

Wenn ja: Welche?

---

24. Gibt es für die nachgeordneten Arbeitseinheiten:

24.01 eine schriftliche Arbeitsanweisung
24.02 einen Terminplan?

---

25. Hat die "Bund-Länder-Arbeitseinheit" eine Geschäftsordnung?

25.01 ja
25.02 nein (weiter mit Frage 26)

Wenn ja: Bitte beifügen (auch dann, wenn sie vorläufig oder unvollständig ist).

---

26. Falls es keine Geschäftsordnung gibt: Nach welcher förmlichen Regelung wird verfahren?

---

27. Werden von den Sitzungen der Arbeitseinheit:

27.01 Wortprotokolle und/oder
27.02 nur Ergebnisprotokolle angefertigt?

---

28. Werden die Sitzungsprotokolle :

28.01 allen Bundes- und Landesressorts
28.02 interessierten Ressort auf Anfrage oder
28.03 nur den Mitgliedern zugestellt?

Anlage III

Erhebungsbogen "Länder-Arbeitseinheiten"

Vorbemerkung:

Die folgende Erhebung dient einer wissenschaftlichen Untersuchung über interministerielle Zusammenarbeit und Koordination im Bereich der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen.

Der erhebungsbogen ist von den Stellen auszufüllen, die Mitglied einer "Länder-Arbeitseinheit" sind. Soweit von mehreren Landesressorts eines federführend ist, ist der Bogen nur in diesem auszufüllen. Falls die ausfüllende Stelle mehreren solcher Arbeitseinheiten angehört bzw. in mehreren federführend ist, ist für jede Arbeitseinheit ein gesonderter Bogen auszufüllen. Gleiches gilt, wenn einer "Länder-Arbeitseinheit" weitere Gremien nachgeordnet sind.

Unter "Länder-Arbeitseinheit" sind, unabhängig von ihrer Bezeichnung (Ausschuß, Arbeitsgruppe, Kommission, Besprechung, Konferenz, Projektgruppe etc.) alle Einheiten zu verstehen, in denen das Land Nordrhein-Westfalen und weitere Bundesländer vertreten sind und deren Aufgabe die Informationsvermittlung (Erfahrungsaustausch), die Koordinierung, die Abstimmung künftigen Handelns, die Erarbeitung gemeinsamer Vorschläge und ähnliches ist.

Unter ad hoc-Arbeitseinheiten sind solche Gremien zu verstehen, die - ad hoc - zur Lösung einer spezifischen Aufgabe zeitlich befristet eingesetzt worden sind und zum Zeitpunkt der Befragung bestehen.

Ausfüllende Stelle Datum: .....

Staatskanzlei/Ressorts: .....
Abteilung : .....
Gruppe : .....
Referat : .....

Name der "Länder-Arbeitseinheit":

---

1. Errichtungsgrundlage:
(Bitte geben Sie den genauen Fundort und das Datum an; z.B. Gesetzblatt-Nr., Aktenzeichen etc.)

1.01 Gesetz:
1.02 Verordnung:
1.03 Erlaß:
1.04 Verwaltungsvereinbarung:
1.05 Länder-Vereinbarung:
1.06 Beschluß der Ministerpräsidenten-Konferenz:
1.07 Beschluß einer Länder-Minister-Konferenz:
1.08 Kabinettbeschluß:
1.09 Einladung eines Ressortchefs:
1.10 Beschluß einer bestehenden Arbeitseinheit zur Bildung einer nachgeordneten Arbeitseinheit:
1.11 sonstige Errichtungsgrundlage:

---

2. Zeitpunkt der Errichtung der Arbeitseinheit:

---

3. Handelt es sich um eine:

3.01 ständige oder eine
3.02 ad hoc-Arbeitseinheit?

---

4. Bitte skizzieren Sie die Aufgabe dieser Arbeitseinheit:

---

5. Ist die Aufgabenstellung für die Arbeitseinheit schriftlich fixiert?

   5.01 ja
   5.02 nein (weiter mit Frage 6)

   Wenn ja: Bitte genauen Fundort angeben:

---

6. Ist die Auflösung der Arbeitseinheit zu einem bestimmten Zeitpunkt vorgesehen?

   6.01 ja
   6.02 nein (weiter mit Frage 7)

   Wenn ja: Wann?

---

7. Welche Aufgabengruppen sind der Arbeitseinheit formal zugeordnet? (Mehrfachnennungen möglich)

   7.01 Gesetzesvorbereitung
   7.02 Vorbereitung von Verordnungen oder Verwaltungsvereinbarungen
   7.03 Fondsverwaltung
   7.04 Planung
   7.05 Information
   7.06 Ermittlung
   7.07 Maßnahmekoordinierung
   7.08 Vorbereitung der Arbeit eines übergeordneten Gremiums

---

8. Mit welchen Aufgaben (gruppen) befaßt sich die Arbeitseinheit überwiegend?

---

9. Welche Ressorts gehören der Arbeitseinheit ständig an?

9.01 Nordrhein-Westfalen:
9.02 übrige Bundesländer:

---

10. Welche Ressorts sind zeitweilig Mitglieder?

10.01 Nordrhein-Westfalen:
10.02 weitere Bundesländer:

---

11. Gehören der Arbeitseinheit sonstige Stellen oder Personen an? (z.B. Präsidenten der Landesrechnungshöfe, Leiter von Sonderbehörden, Sachverständige)

11.01 ja
11.02 nein (weiter mit Frage 12)

Wenn ja: Bitte genaue Bezeichnung angeben:

---

12. Wo liegt die Geschäftsführung für die Arbeitseinheit?

---

13. Wer führt regelmäßig den Vorsitz?

---

14. Die Arbeitseinheit hat getagt:

14.01 seit 1970 mal
14.02 zum letzten Mal am:

---

15. Gibt es für die Arbeitseinheit einen

15.01 internen Arbeitsplan
15.02 internen Terminplan
15.03 vorgegebenen Terminplan?

---

16. Ist es den einzelnen Ressorts überlassen, wieviel Beamte sie in die Sitzungen entsenden?

16.01 ja (weiter mit Frage 17)
16.02 nein

Wenn nein: Auf wieviel Beamte pro Ressort ist die Teilnahme beschränkt?

---

17. Hat an den Sitzungen der Arbeitseinheit schon einmal aus dem Bereich der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen:

17.01 der Ministerpräsident
(Wenn ja: Wann?)
17.02 der Minister für Bundesangelegenheiten
(Wenn ja: Wann?)
17.03 der Chef der Staatskanzlei
(Wenn ja: Wann?)
17.04 ein Ressortchef
(Wenn ja: Welcher und wann?)
17.05 ein Staatssekretär teilgenommen?
(Wenn ja: Welcher und wann?)

---

18. Hat aus den übrigen Bundesländern schon einmal an den Sitzungen:

18.01 ein Ministerpräsident
18.02 ein Minister/Staatssekretär für Bundesangelegenheiten

18.03 ein Ressortchef
18.04 ein Staatssekretär teilgenommen?

---

19. Mit welchem Gremium findet ein Erfahrungsaustausch

19.01 ständig:
19.02 gelegentlich statt?:

---

20. Gibt es eine formelle Zuständigkeitsregelung für die Arbeitseinheit im Bereich der Landesregierung?

20.01 ja
20.02 nein (weiter mit Frage 21)

Wenn ja: Skizzieren Sie bitte diese Regelung:

---

21. Bitte skizzieren Sie die sachliche Zuständigkeitsregelung, die für die Mitglieder bzw. Beteiligung an der Arbeitseinheit gilt:

---

22. Gilt die Arbeitseinheit als Unterausschuß einer anderen Arbeitseinheit?

22.01 ja
22.02 nein (weiter mit Frage 23)

Wenn ja: Welcher?

---

23. Hat die Arbeitseinheit eigene Unterausschüsse gebildet?

23.01 ja
23.02 nein (weiter mit Frage 24)

Wenn ja: Welche?

---

24. Gibt es im Bereich der Landesregierung Ausschüsse, die formell der "Länder-Arbeitseinheit" nicht nachgeordnet sind, ihr aber zuarbeiten?

24.01 ja
24.02 nein (weiter mit Frage 25)

Wenn ja: Welche?

---

25. Gibt es für die nachgeordneten Arbeitseinheiten:

25.01 eine schriftliche Arbeitsanweisung
25.02 einen Terminplan?

---

26. Hat die "Länder-Arbeitseinheit" eine Geschäftsordnung?

26.01 ja
26.02 nein (weiter mit Frage 27)

Wenn ja: Bitte beifügen (auch dann, wenn sie vorläufig oder unvollständig ist).

---

27. Falls es keine Geschäftsordnung gibt: Nach welcher förmlichen Regelung wird verfahren?

---

28. Werden von den Sitzungen der Arbeitseinheit:

28.01 Wortprotokolle und/oder
28.02 nur Ergebnisprotokolle angefertigt?

---

29. Werden die Sitzungsprotokolle:

29.01 allen Länderressorts

29.02 interessierten Ressorts auf Anfrage

29.03 nur den Mitgliedern zugestellt?

Anlage IV

Gesprächsleitfaden "Interministerielle Arbeitseinheiten"

1. Aufgabenstellung und Arbeitsweise:

Die interministerielle Arbeitseinheit (Bezeichnung) wurde durch (Name des Gremiums) eingesetzt. - Gab es einen besonderen Anlaß, der zur Einsetzung der Arbeitseinheit führte?

Mit welchen Aufgaben befaßt sich die Arbeitseinheit?

(Es handelt sich hier um eine Ad hoc-Arbeitseinheit, deren Auflösung nach Auftragserfüllung vorgesehen ist. Wird diese Auflösung formell durch das konstituierende Gremium vollzogen?)

Ist die Auflösung der Arbeitseinheit zu einem bestimmten Zeitpunkt vorgesehen?

Sind im Einsetzungsbeschluß für die Arbeitseinheit politische Eckwerte vorgegeben worden?

Ist der Arbeitsauftrag konkret vorgegeben? Oder bedurfte es einer weiteren Konkretisierung durch die Arbeitseinheit selbst?

Ist die Einrichtung der Arbeitseinheit Gegenstand der Beratungen des Interministeriellen Ausschusses für Organisationsfragen gewesen?

Wurde die Arbeitseinheit zu einem Zeitpunkt gebildet, als sich in den beteiligten Ressorts schon bestimmte Absichten herausgebildet bzw. verfestigt hatten?

Wurde die Arbeitseinheit so frühzeitig gebildet, daß sie am Entscheidungsprozeß wirkungsvoll beteiligt ist?

Ist es bei der Aufgabenformulierung zu Konflikten zwischen den beteiligten Ressorts gekommen?

Ist die Aufgabe der Arbeitseinheit geknüpft an die Fortschreibung des NWP 75 zum NWP 80?

Ist die Aufgabe seit der Einsetzung gleichgeblieben, eingeschränkt und/oder erweitert worden?

(Ist die Arbeitseinheit ein Gremium zur Bewältigung von Krisen?/"Krisenmanagement")

Waren Federführung bzw. Vorsitz bei der Einsetzung umstritten?

Bei der interministeriellen Zusammenarbeit können Konflikte zwischen den beteiligten Ressorts entstehen. - Kommt es dann in der Arbeitseinheit zu dem Versuch, eine Klärung auf Gruppenleiter-, Abteilungsleiter-, Staatssekretärs- bzw. Kabinettebene zu erreichen?

Haben Sie den Eindruck, daß Informationen aus ressortpolitischen Erwägungen zurückgehalten werden?

Kabinettvorlagen müssen nicht nur einen Beschlußvorschlag enthalten. In Anwendung der Bestimmungen des § 43 GGO muß auch zu erkennen sein, "ob und mit welchem Ergebnis eine Referentenbesprechung stattgefunden hat; dabei sind abweichende Auffassungen anderer Ministerien mitzuteilen". Wirkt sich diese Bestimmung in bezug auf die Arbeitsweise der Arbeitseinheit aus?

Die interministerielle Arbeitseinheit hat eine Koordinierungsfunktion. Wird diese Aufgabe durch das Ressortprinzip behindert?

Steht Ihre Arbeitseinheit in Verbindung zu anderen interministeriellen Ausschüssen?

Wirkt sich die Ressortkoordinierung durch die Staatskanzlei auf die Arbeitsweise der interministeriellen Arbeitseinheit aus?

Nehmen Mitglieder der Arbeitseinheit aus anderen Häusern an Arbeitsbesprechungen Ihres Fachressorts teil?

2. Sitzungsturnus und Sitzungsmodus

Wie beurteilen Sie den Sitzungsturnus der Arbeitseinheit?

Können Sie Kriterien für die Terminplanung nennen?

Haben Sie den Eindruck, daß Sitzungen:

- mit zweitrangigen Angelegenheiten belastet sind?
- mit Einzelfragen so überladen sind, daß für die Erörterung der grundsätzlichen Fragen zu wenig Zeit bleibt?
- darunter leiden, daß durch den Sitzungsturnus bedingt zuviel Zeit darauf verwendet werden muß, um eine gemeinsame Gesprächsbasis zu finden?

Tagt die Arbeitseinheit ausschließlich auf Fachreferentenebene?

Werden außerhalb der regulären Zusammenkünfte Abstimmungen im Umlaufverfahren herbeigeführt?

Die Arbeitseinheit hat (k) eine eigene Geschäftsordnung.
Wäre es wünschenswert, für alle Arbeitseinheiten:

- eine verbindliche gemeinsame Geschäftsordnung zu erlassen?
- Rahmenempfehlungen für die Arbeitsweise zu haben?

Ist es wesentlich für die Arbeit, daß man sich untereinander kennt?

3. Beschlüsse:

Die Arbeitsergebnisse müssen unter den Mitgliedern abgestimmt werden. Wie ist das Beschlußverfahren in Ihrer Arbeitseinheit?

Wirken Sie mit den Informationen, die Sie in diesem Arbeitskreis gewinnen in andere Gremien hinein?

Werden im Rahmen der Beschlußfassung Alternativvorschläge für das letzlich entscheidende Gremium erarbeitet?

Kommt es bei der Abstimmung zu Minderheitsvoten einzelner Mitglieder?

Welchen weiteren Instanzweg gehen im Regelfall die Beschlußvorlagen der Arbeitseinheiten?

Ist es dabei zu Einzelvorlagen an einzelne Ressortchefs gekommen?

Sind Vorlagen zur erneuten Beratung an die Arbeitseinheit zurückverwiesen worden?

Kommt der Stellungnahme des Finanzministers bei der Abstimmung ein besonderes Gewicht zu?

Ist es vorgekommen, daß vor der endgültigen Abstimmung in der Arbeitseinheit auf Verlangen eines Mitgliedes eine höhere Ebene (Gruppenleiter, Abteilungsleiter, Staatssekretär, Minister) eingeschaltet wurde?

Sind die Mitglieder bei der Abstimmung weisungs(un)gebunden?

Wird durch die Weisungs(un)gebundenheit die Entscheidungsfähigkeit des Gremiums eingeschränkt bzw. erweitert?

4. Teilnehmerkreis:

Ist einem Ressort die Mitgliedschaft in der Arbeitseinheit verweigert worden?

Ist die Zusammensetzung der Arbeitseinheit seit ihrer Konstituierung konstant geblieben?

Nehmen an den Sitzungen nur die als Mitglieder zu bezeichnenden Referenten teil?

Sind die Mitglieder ad personam ernannt?

Werden - von Fall zu Fall - andere Fachreferenten hinzugezogen?

In welcher Weise nehmen die Nicht-Mitglieder an den Beratungen teil?

Wieviele Personen nehmen an den Sitzungen teil?

Ist der Teilnehmerkreis zu groß?

5. Bewertung interministerieller Arbeitseinheiten:

Die Effektivität der Verwaltung im ganzen wird darin gesehen, daß sie Impulse aus der Gesellschaft aufnimmt und die

Innovationsfähigkeit des Systems sichert. - Leisten interministerielle Arbeiseinheiten einen Beitrag zur Effektivität der Verwaltung in diesem Sinne?

Läßt sich die Wirkungsweise interministerieller Arbeitseinheiten in den Kategorien "Effektivität" und "Wirtschaftlichkeit" messen?

Spielt es für die Funktionsfähigkeit der interministeriellen Arbeitseinheiten eine Rolle, ob:

- die Aufgabe der Arbeitseinheit im Programm der "tragenden" Regierungspartei verankert ist?
- die Aufgabe im Programm des kleineren Koalitionspartners angesprochen wurde?
- die Aufgabe Teil der gemeinsamen Regierungserklärung war?
- die Aufgabe in einem mittel- bzw. längerfristigen Entwicklungsprogramm enthalten ist?
- sich die Aufgabe aus aktuellen Tagesereignissen ergibt (Krisenmanagement)?

Inwieweit begrenzen Koalitionsgegensätze die Effektivität von interministeriellen Arbeitseinheiten?

Sollten zur Vorbereitung und/oder zu den Sitzungen selbst Sachverständige von außerhalb der Ministerialverwaltung herangezogen werden?

Trägt die interministerielle Arbeitseinheit bei zur Entlastung:

- des Fachressorts und/oder
- des Kabinetts?

Sind interministerielle Arbeitseinheiten unverzichtbare Instrumente zur Verwirklichung einer vorgegebenen Gesamtpolitik oder werden hier nur Einzelpolitiken addiert?

Ist die Existenz einer Fülle von interministeriellen Arbeitseinheiten ein Indiz für verfehlte Ressortzuschnitte?

Wäre es wünschenswert, ein festes System von Arbeitseinheiten zur Erledigung von Regierungsvorhaben einzurichten?

Haben sich interministerielle Arbeitseinheiten - unbeschadet der Einzelkritik - bewährt?

Wo sehen Sie besondere Sollbruchstellen der gegenwärtigen Praxis interministerieller Zusammenarbeit?

Sollten in den Fachressorts Referate aufgaben- bzw. programmbezogen organisiert werden, um die interministerielle Koordination zu erleichtern?

Die heutige Ministerialverwaltung muß sich in immer stärkerem Maß mit Querschnittaufgaben befassen. Sollte zur Bewältigung dieser Aufgaben ein Personalaustausch zwischen den Ressorts stattfinden, der sicherstellt, daß alle wichtigen Fachleute in dem federführenden Ministerium für eine begrenzte Zeit zusammengezogen werden können?

Im Ersten Bericht der Projektgruppe zur Reform der Struktur von Regierung und Bundesverwaltung vom August 1969 heißt es (Bd. 1, S. 189): "Das auch für die interministerielle Zusammenarbeit geltende Institut der Federführung gibt dem Federführenden ein klares Übergewicht, die Herrschaft über das Verfahren und damit die Möglichkeit, die anstehenden Fragen mit Vorrang aus dem eigenen Blickwinkel zu behandeln und damit Richtung und Gewicht späterer Lösungen zu einem Zeitpunkt zu präjudizieren, zu dem die Informationsbasis insbesondere für die übrigen Beteiligten in aller Regel noch schmal ist."

- Läßt sich diese Feststellung generell treffen?

In diesem Bericht (Bd. 1, S. 189) heißt es an anderer Stelle, "daß ein interministerieller Ausschuß kaum selbständige Initiativen entwickeln kann, zumal den Beteiligten ein zu enger Verhandlungsspielraum eingeräumt ist. Auch der interministerielle Ausschuß ist damit kein ausreichendes Instrument für die Entwicklung von Schwerpunkten und für die Gewährleistung einer ausgewogenen Regierungsarbeit im ganzen." - Gilt dieses Urteil auch für die Ihnen bekannte interministerielle Zusammenarbeit?

Anlage V

Gesprächsleitfaden "Interministerieller Ausschuß für Organisationsfragen"

1. Aufgabenstellung und Arbeitsweise:

Der Interministerielle Ausschuß für Organisationsfragen ist gem. § 7 GGO institutionalisiert. Aus den Bestimmungen der GGO geht hervor, daß diesem Gremium im Bereich der Landesregierung eine wesentliche Beratungs- und sogar (Vor) Entscheidungsfunktion zukommt. - Mit welchen Aufgaben befaßt sich die Arbeitseinheit?

In welchem Umfang werden im interministeriellen Ausschuß für Organisationsfragen:

- Probleme der interministeriellen Zusammenarbeit erörtert?
- Grundsätze für die Organisation der Ministerialverwaltung erarbeitet und diesbezügliche Entscheidungen getroffen?

Welche Kriterien sind maßgebend, ob das Gremium:

- als "Ausschuß für Organisationsfragen" tagt?
- als "Interministerieller Ausschuß für das Behördliche Vorschlagswesen" zusammentritt?

2. Sitzungsturnus und Sitzungsmodus:

Wie häufig tagt das Gremium als:

- Interministerieller Ausschuß für Organisationsfragen?
- Interministerieller Ausschuß für das Behördliche Vorschlagswesen?

Welche Kriterien gelten für die Terminplanung des Interministeriellen Ausschusses für Organisationsfragen?

Wie beurteilen Sie den Sitzungsturnus des Ausschusses?

Welche Kriterien gelten für das Aufstellen der Tagesordnung?

Haben Sie den Eindruck, daß Tagesordnungspunkte häufig besser auf einer anderen Fachreferentenebene behandelt werden sollten?

(Es folgen Fragen aus dem Gesprächsleitfaden "Interministerielle Arbeitseinheiten". Sie wurden ergänzt durch:)

Folgt im Regelfall:

- der betroffene Fachminister
- das Kabinett dem Votum der Arbeitseinheit?

Sind Vorlagen aus dem Kabinett zur erneuten Beratung an den Ausschuß rückverwiesen worden?

Sind Voten bzw. Vorlagen des Interministeriellen Ausschusses für Organisationsfragen an Fachreferate und/oder interministerielle Arbeitseinheiten verwiesen worden, bevor über sie endgültig entschieden wurde?

Ist dem Interministeriellen Ausschuß für Organisationsfragen konkretes Beschlußrecht eingeräumt im Hinblick auf:

- Einzelfragen der Ressortstruktur?
- Koordinierungsprobleme interministerieller Zusammenarbeit?

4. Teilnehmerkreis:

Die Organisationsreferenten der Ressorts sind die Mitglieder des Interministeriellen Ausschusses für Organisationsfragen.

- Welche Bedeutung hat es, daß sie sehr häufig unter dem Vorsitz des Staatssekretärs des Innenministeriums tagen?

Nehmen an den Sitzungen der Arbeitseinheit auch noch weitere Fachbeamte aus den Ressorts teil?

(In welcher Weise nehmen sie an den Beratungen teil?)

(Ist damit der Teilnehmerkreis nicht zu groß?)

5. Bewertung interministerieller Arbeitseinheiten:

Haben Sie als Organisationsreferent einen Gesamtüberblick über die interministeriellen Arbeitseinheiten, in denen Ihr Ministerium federführend ist?

Wäre ein solcher Gesamtüberblick die Voraussetzung dafür, daß der Ressortchef, der Ministerpräsident und/oder das Kabinett interministerielle Arbeitseinheiten planmäßig als Koordinierungsorgane einsetzen könnten?

Sollten die interministeriellen Arbeitseinheiten regelmäßig auf die Notwendigkeit ihres weiteren Bestehens hin überprüft werden?

Welche Rolle käme hier dem Organisationsausschuß zu?

(Die weiteren Fragen sind dem Gesprächsleitfaden "Interministerielle Arbeitseinheiten" entnommen.)

Anlage VI

Gesprächsleitfaden "Staatssekretärkonferenz"

1. Aufgabenstellung und Arbeitsweise:

In § 12 GOLReg wird bestimmt, daß die Vorlagen des Bundesrates vor der Beschlußfassung des Kabinetts von den Staatssekretären beraten und Entscheidungsvorschläge festgelegt werden. - Welcher Anlaß führte darüber hinaus zur Initiative des Chefs der Staatskanzlei, die Staatssekretärkonferenz auch mit Angelegenheiten der Landesregierung zu befassen?

(Werden generell alle Landesangelegenheiten, die der Beschlußfassung durch das Kabinett bedürfen, in der Staatssekretärkonferenz so vorberaten, daß man von einer Entscheidungsaufbereitung sprechen kann?)

(Kommt dabei in Landessachen der Staatssekretärkonferenz eine ähnliche Funktion zu wie den Kabinettausschüssen im Bereich der Bundesregierung?)

Es liegt auf der Hand, daß die Staatssekretärkonferenz im Verfahren der Beratung von Bundesratsangelegenheiten für das Kabinett eine Entlastung bedeutet. - Ist diese Entlastung rein numerischer Art?

(Inwieweit trägt die Staatssekretärkonferenz in Landesangelegenheiten zur Entlastung des Kabinetts bei?)

Ist die Staatssekretärkonferenz ein eindeutig politisch orientiertes (Vor-) Entscheidungsgremium?

Was unterscheidet die Staatssekretärkonferenz von anderen institutionalisierten interministeriellen Arbeitseinheiten? (Ist es nur die Ebene?)

Ist die Staatssekretärkonferenz Clearingstelle für politische Konflikte?

(Beschränken sich die Staatssekretäre bei ihren Beratungen in Landessachen im wesentlichen darauf, zwischen den Ressorts zu vermitteln und einen Kompromiß herbeizuführen?)

2. Sitzungsturnus und Sitzungsmodus:

(Die Tagungshäufigkeit der Staatssekretärkonferenz ist bezüglich der Beratung von Bundesratssachen unmittelbar an den Terminplan des Bundesrates geknüpft. - Wie häufig ist demgegenüber die Tagungshäufigkeit in Landessachen?)

Halten Sie die Tagesordnung (in Bundesrats- wie in Landessachen) in jedem Fall der Ebene der Staatssekretäre für angemessen?

Die Fülle der von den Staatssekretären zu behandelnden Tagesordnungspunkte ist sehr groß. Haben Sie den Eindruck, daß dabei durchaus Punkte sind, die auf einer niedrigeren Ebene (Abteilungsleiter-. Gruppenleiter-, Referenten-Ebene) abschließend behandelt werden sollten?

Bitte skizzieren Sie die Vorbereitung der Staatssekretärkonferenz in Ihrem Ressort.

Werden je nach Sach- und Problemlage:

- Ad hoc-Arbeitseinheiten zur Vorbereitung gebildet?
- Interministerielle Arbeitseinheiten zur Klärung von Sachfragen an der Vorbereitung beteiligt?

3. Beschlüsse:

(Delegiert das Kabinett bestimmte Entscheidungen in Landesangelegenheiten an die Konferenz der Staatssekretäre?)

Werden Beschlußvorlagen im Umlaufverfahren abgestimmt?

Sind die Staatssekretäre bei ihren Beratungen weisungs(un)-gebunden?

Wird durch die Weisungs(un)gebundenheit die Beratungsfähigkeit des Gremiums beeinträchtigt?

Die Staatssekretärkonferenz bereitet die abschließende Entscheidung der Landesregierung weitgehend vor und präjudiziert sie in gewissem Sinne. - Wird dadurch das Kollegialprinzip im Kabinett ausgehöhlt und die Verantwortlichkeit des Gesamtkabinetts beeinträchtigt?

Ist es vorgekommen, daß Vorlagen bzw. Voten der Staatssekretärkonferenz vom Kabinett zur erneuten Beratung an das Gremium rückverwiesen werden?

Folgt im Regelfall das Kabinett dem Votum der Staatssekretäre?

Es ist denkbar, daß es zwischen den Staatssekretären zu Konflikten kommt. - Wird das Kabinett mit der Konfliktschlichtung befaßt? Oder gibt es hier andere Klärungsmechanismen (z.B. Chefgespräche)?

4. Teilnehmerkreis:

Die Bundesratsreferenten nehmen in Begleitung ihrer Staatssekretäre im Regelfall an den Beratungen über die Bundesvorlagen teil. - Gibt es gegen ihre Teilnahme bedenken?

(Nehmen Fachbeamte an der Staatssekretärkonferenz bei der Beratung von Landessachen teil?)

Wer entscheidet über die Teilnahme von Beamten? (Bedarf es der Zustimmung des Vorsitzenden und/oder aller Mitglieder?)

Nehmen die hinzugezogenen Beamten an den gesamten Verhandlungen teil, oder nur an den Beratungen einzelner Tagesordnungspunkte?

In welcher Art und Weise nehmen diese Fachbeamten an der Konferenz teil:

- Beraten sie nur unmittelbar ihren Staatssekretär?
- Werden sie als Fachleute nur zu einzelnen Fragen gehört?
- Beteiligen sie sich an den Debatten mit uneingeschränktem Rederecht?

Haben Mitglieder des Landtages (Angehörige der Koalitionsparteien) an Beratungen der Staatssekretäre schon einmal teilgenommen?

Es kommt vor, daß sich die Staatssekretäre von Beamten ihres Hauses vertreten lassen. - Gibt es für die Vertretung in Ihrem Ressort eine formelle Regelung?

Wird die Entscheidungsfähigkeit der Konferenz dadurch beeinträchtigt, daß die Vertreter einen (noch) begrenzteren Handlungsspielraum haben?

5. Bewertung:

Hat sich die Staatssekretärkonferenz als Entlastungsgremium für das Kabinett bewährt?

Ist die Staatssekretärkonferenz ein sicheres Instrument der Landesregierung, um:

- Ressortkoordinierung zu gewährleisten?
- Richtlinien der Politik zu kontrollieren ?

Dient die Staatssekretärkonferenz der Durchsetzung der Gesamtpolitik der Landesregierung, oder werden hier nur Teilpolitiken (Ressortpolitiken) addiert?

Kann die Staatssekretärkonferenz Initiativen zur Regierungsprogrammerarbeitung ergreifen?

Sollte die Staatssekretärkonferenz vermehrt vom Kabinett bei der Entscheidungsfindung eingesetzt werden?

Wäre eine weitere Aufgabenstellung zwischen Kabinett und Staatssekretärkonferenz wünschenswert?

Anlage VII

Aufstellung der in der Staatskanzlei ermittelten Arbeitseinheiten

1. Interministerielle Arbeitseinheiten
2. Bund-Länder-Arbeitseinheiten
3. Länder-Arbeitseinheiten

Anlage VII/1

Interministerielle Arbeitseinheiten

Lfd. Nr.	Bezeichnung (Erhebungsbogen-Nr.)	Abt./Grp./Ref.	Aufgabe
1	Staatssekretärkonferenz (Nr. 119)	I A 3	Erarbeitung von Entscheidungsvorschlägen zu Vorlagen des Bundesrates, bevor sie der Landesregierung zur Beschlußfassung vorgelegt werden
2	Interministerielle Arbeitsgruppe "Strukturelle Situation in NW" (Nr. 2)	III A 2	Vorbereitung und Begleitung eines Sachverständigenauftrages
3	Staatssekretärkonferenz (o.N.)	III B 1	Koordinierung von landespolitisch bedeutsamen Ressortmaßnahmen und Vorbereitung von Entscheidungen der Landesregierung in Einzelfällen
4	Arbeitskreis Frühinformation (Nr. 117)	III B 1	Information über landespolititsch bedeutsame Vorhaben der Ressorts, um frühzeitige Koordinierung zu ermöglichen

Anlage VII/2

Bund-Länder-Arbeitseinheiten

Lfd. Nr.	Bezeichnung Erhebungsbogen-Nr.	Abt./Grp./Ref.	Aufgabe
1	Konferenz des Bundeskanzlers mit den Regierungschefs der Länder (Nr. 198)	I A 3	Erörterung wichtiger politischer, wirtschftlicher, sozialer und finanzieller Fragen mit dem Ziel, durch persönliche Fühlungnahme zu einer verständnisvollen einheitlichen Politik in Bund und Ländern beizutragen
2	Strukturausschuß (Nr. 192)	II A 3	Klärung von Fragen der Raumordnung und Landesplanung, die sich aus dem Vollzug des Raumordnungsgesetzes ergeben; ferner raumordnerische Fragen im Zusammenhang mit der Finanzreform und der regionalen Wirtschaftspolitik
3	Ausschuß "Rechts- und Verfahrensfragen) (Nr. 10)	II B 1	Klärung von Rechts- und Verfahrensfragen, die im Zusammenhang mit der Raumordnung und Landesplanung auftreten
4	Enquête-Kommission des Bundestages für Fragen der Verfassungsreform (Nr. 191)	II B 1	Prüfung, ob und inwieweit es erforderlich ist, das Grundgesetz den gegenwärtigen und voraussehbaren zukünftigen Erfordernissen - unter Wahrung seiner Grundprinzipien - anzupassen

5	Verkehrsausschuß der Ministerkonferenz für Raumordnung (Nr. 194)	II B 2	Analysen und Planungen im Gesamtbereich des Verkehrs
6	Ministerkonferenz für Raumordnung (Nr. 194)	II B 3	Gemeinsame Beratung grundsätzlicher Fragen der Raumordnung und Landesplanung gem. § 8 des Raumordnungsgeseztes vom 08.04.1965 (BGBl I S. 306)
7	Hauptausschuß der Ministerkonferenz für Raumordnung (Nr. 194)	II B 3	Vorbereitung der Beratungen der Ministerkonferenz; Wahrnehmung der von der Ministerkonferenz übertragenen Aufgaben
8	Ausschuß "Daten der Raumordnung" (Nr. 195)	II B 3	Aufbau eines Informationssystems für Raumordnung und Landesplanung
9	Ausschuß für Umweltfragen (Nr. 193)	II B 4	Umweltschutzplanung und Koordination
10	Arbeitskreis der Staats- und Senatskanzleien und des Bundeskanzleramtes (Nr. 2)	III B 1	Erfahrungsaustausch in Fragen der integrierenden politischen Planung im zentralen Regierungsbereich

Anlage VII/3

Länder-Arbeitseinheiten

Lfd. Nr.	Bezeichnung (Erhebungsbogen-Nr.)	Abt./Grp./Ref.	Aufgaben
1	Ministerpräsidentenkonferenz (Nr. 195)	I A 3	Ständige Koordinierungs- und Kooperationseinrichtung zur gegenseitigen Abstimmung der Länder-Staatstätigkeit auf politischen Gebieten, die einer ländereinheitlichen Regelung bedürfen

Anlage VIII

Aufstellung der im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr ermittelten Arbeitseinheiten

1. Interministerielle Arbeitseinheiten
2. Bund-Länder-Arbeitseinheiten
3. Länder-Arbeitseinheiten

Anlage VIII/1

Interministerielle Arbeitseinheiten

Lfd. Nr.	Bezeichnung (Erhebungsbogen-Nr.)	Abt./Grp./Ref.	Aufgabe
1	Interministerielle Arbeitsgruppe 3. Verkehrsflughafen NW (Nr. 123)	Z B 1	Prüfung, ob und wann ggf. welche nachteiligen Auswirkungen durch die Planung des 3. Verkehrsflughafens NW für Gemeinden und Landwirte eingetreten sind, und welche Maßnahmen erforderlich erscheinen
2	Interministerieller Arbeitskreis Konjunkturpolitik (Nr. 157)	I A 4	Vorbereitung von Konjunkturunterstützungsmaßnahmen
3	Landeskreditausschuß (Nr. 153)	I B	Entscheidung über die Gewährung von Investitionshilfen an Unternehmen des gewerblichen Mittelstandes und an freiberuflich Tätige (Mittelstandskreditprogramm)
4	Landesbürgschaftsausschuß (Nr. 148)	I B	Entscheidung über die Übernahme von Bürgschaften zur Besicherung von Krediten für Vorhaben der Wirtschaft und freiberuflich Tätiger
5	Interministerielle Arbeitsgruppe Erholungsanlagen und Fremdenverkehr (Nr. 137)	I C 6	Erarbeitung und Fortführung eines Aktionsprogramms für die Fremdenverkehrsförderung

6	Ständiger Koordinierungsausschuß für Straßenverkehr und Straßenbau (Nr. 135)	IV V 4	Koordinierungsgespräche zur Vorbereitung von Einzelmaßnahmen, zur Beseitigung verwaltungsinterner Schwierigkeiten auf nachgeordneter Verwaltungsebene und zur Durchsetzung einheitlicher Maßnahmen
7	Interministerieller Ausschuß zur Erarbeitung eines Verkehrssicherheitsprogramms (Nr. 143)	IV A 5	Erarbeitung eines zweiten Verkehrssicherheitsprogramms des Landes NW, um der "bedrohlichen Entwicklung des Unfallgeschehens auf den Straßen entgegenzuwirken"
8	Interministerieller Ausschuß für Flugplatzbereiche (Nr. 59)	V A 5	Koordinierung aller Planungen, Maßnahmen und Entscheidungen der obersten Landesbehörden, die auf die Entwicklung von Flugplatzbereichen einwirken

Anlage VIII/2

Bund-Länder-Arbeitseinheiten

Lfd. Nr.	Bezeichnung (Erhebungsbogen-Nr.)	Abt./Grp./Ref.	Aufgabe
1	Bund-Länder-Ausschuß "Gewerberecht" (Nr. 137)	Z B 2	Mitarbeit bei der Vorbereitung von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften; Erörterung von Einzelfragen auf dem Gebiet des Gewerberechts
2	Länderausschuß "Gesetzliches Meßwesen" (Nr. 123)	Z C 4	Vorbereitung der Vorschriften des gesetzlichen Meßwesens und ihres einheitlichen Vollzugs; Anpassung an den rechtlichen, wirtschaftlichen und technischen Fortschritt; Koordinierung; Erfahrungsaustausch
3	Länderausschuß "Bodenforschung" (Nr. 271)	Z C 4	Koordinierung der Aufgaben auf den Gebieten der Bodenforschung; Festlegen der Arbeiten im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben; Erfahrungsaustausch
4	Länderausschuß "Zivile Verteidigung - Wirtschaft" (Nr. 276)	Z C 4	Bund-Länder-Abstimmung hinsichtlich der Durchführbarkeit bundeseinheitlicher ZV-Maßnahmen; Planungen für die Schaffung der organisatorischen Voraussetzungen; Beteiligung am Entwurf der notwendigen Durchführungsvorschriften zu einschlägigen Bundesgesetzen

5	Arbeitsgruppe der für die Verteidigungsplanung auf dem Gebiet des Straßenverkehrs zuständigen Länderreferenten (Nr. 129)	Z C 4	Abstimmung aller Maßnahmen auf dem Gebiet des Straßenverkehrs für den Spannungs- und Verteidigungsfall
6	Planungsausschuß für regionale Wirtschaftsstruktur (Nr. 154)	I A 3	Aufstellung des Rahmenplans gem. § 6 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" vom 06.10.1969 (BGBl I S. 1861)
7	Unterausschuß des Planungsausschusses für regionale Wirtschaftsstruktur (Nr. 155)	I A 3	Vorbereitung der Beratung und Beschlußfassung des Planungsausschusses
8	Arbeitskreis der Länderreferenten für regionale Strukturpolitik (Nr. 156)	I A 3	Erörterung strukturrelevanter Fragen
9	Arbeitskreis der Länderreferenten für sektorale Strukturpolitik (Nr. 157)	I A 3	Erörterung strukturrelevanter Fragen

10	Wirtschaftspolitischer Ausschuß Bund/Länder (Nr. 401)	I A 4	Plattform für den Meinungsaustausch über wirtschaftspolitische Grundsatzfragen zwischen Bund und Ländern
11	Konjunkturrat für die öffentliche Hand (Nr. 359)	I A 4	Abstimmung der Konjunkturpolitik zwischen Bund und Ländern
12	Arbeitsgruppe des Konjunkturrates für die öffentliche Hand (Nr. 357)	I A 4	Vorbereitung von gemeinsamen Konjunkturstützungsmaßnahmen des Bundes und der Länder
13	Ausschuß "mittelfristige Projektionen" für die Bundesländer (Nr. 400)	I A 4	Vorausschätzung der Wirtschaftsentwicklung in den Bundesländern als Grundlage der mittelfristigen Finanzplanung
14	Länder-Ausschuß "Statistik" beim Bundesminister für Wirtschaft (Nr. 358)	I A 4	Diskussionsplattform für statistische Fragen, an denen die Länder-Wirtschaftsressorts interessiert sind
15	Länderausschuß "Eisen und Stahl" (Nr. 277)	I C 1	Meinungsaustausch über die branchenspezifische Wirtschaftslage; Erörterung von Fachfragen; Beratung der Auswirkungen von Maßnahmen des Bundes auf den Fachbereich

16	Länderausschuß "NE (Nicht-eisen)-Metalle" (Nr. 204)	I C 1	Meinungsaustausch über die branchenspezifische Wirtschaftslage; Erörterung von Fachfragen; Beratung der Auswirkungen von Maßnahmen des Bundes auf den Fachbereich
17	Länderausschuß "Stahlbau, Fahrzeugbau" (Nr. 322)	I C 1	Meinungsaustausch über die branchenspezifische Wirtschaftslage; Erörterung von Fachfragen; Beratung der Auswirkungen von Maßnamen des Bundes auf den Fachbereich
18	Länderausschuß "Luft- und Raumfahrtindustrie" (Nr. 280)	I C 1	Meinungsaustausch über die branchenspezifische Wirtschaftslage; Erörterung von Fachfragen; Beratung der Auswirkungen von Maßnahmen des Bundes auf den Fachbereich
19	Länderausschuß "Schiffbau" (Nr. 201)	I C 1	Meinungsaustausch über die branchenspezifische Wirtschaftslage; Erörterung von Fachfragen; Beratung der Auswirkungen von Maßnahmen des Bundes auf den Fachbereich
20	Länderausschuß "Maschinenbau" (Nr. 206)	I C 2	Vortragen aktueller Lageberichte über den Industriezweig; Erörterung von Fachfragen; Beratung der Auswirkungen von Maßnahmen des Bundes auf den Fachbereich

21	Länderausschuß für die Fachbereiche EDV- und Elektroindustrie (Nr. 328)	I C 2	Meinungsaustausch über die branchenspezifische Wirtschaftslage; Erörterung von Fachfragen; Beratung der Auswirkungen von Maßnahmen des Bundes auf den Fachbereich
22	Länderausschuß des Fachbereichs EBM-Industrie (Nr. 203)	I C 2	Meinungsaustausch über die branchenspezifische Wirtschaftslage; Erörterung von Fachfragen; Beratung der Auswirkungen von Maßnahmen des Bundes auf den Fachbereich
23	Länderausschuß "Bauwirtschaft" (Nr. 224)	I C 3	Meinungsaustausch über die konjunkturelle und die strukturelle Situation der Branche; Information über branchenspezifische Fragen auf dem Gebiet des Außenhandels, der Zölle, Kontingentpolitik, Handelsbeschränkungen usw.; Erörterung und Erarbeitung von Maßnahmen auf dem Gebiet der branchenbezogenen Forschung, technische Entwicklung und Leistungssteigerung; Diskussion über Maßnahmen der Bundesregierung, die den Fachbereich betreffen

24	Länderausschuß "Steine und Erden, Glas, Keramik" (Nr. 222)	I C 3	Meinungsaustausch über die konjunkturelle und die strukturelle Situation der Branche; Information über branchenspezifische Fragen auf dem Gebiet des Außenhandels, der Zölle, Kontingentpolitik, Handelsbeschränkungen usw.; Erörterung und Erarbeitung von Maßnahmen auf dem Gebiet der branchenbezogenen Forschung, technische Entwicklung und Leistungssteigerung; Diskussion über Maßnahmen der Bundesregierung, die den Fachbereich betreffen
25	Länderausschuß "Holz, Zellstoff, Papier, Kunststoffverarbeitung und Druck (Nr. 207)	I C 3	Meinungsaustausch über die branchenspezifische Wirtschaftslage; Erörterung von Fachfragen; Beratung der Auswirkungen von Maßnahmen des Bundes auf die Fachbereiche
26	Länderausschuß "Chemie, Kautschuk und Asbest" (Nr. 330)	I C 4	Informations- und Meinungsaustausch über spezifische wirtschaftliche, technische und wissenschaftliche Fragen der chemischen Industrie sowie der Kautschuk- und Asbestindustrie; Erörterung aller Sach- und Rechtsfragen in diesem Bereich, die für die Bundesländer von Bedeutung sind; Beratung von Maßnahmen des Bundes, die sich auf die Bundesländer auswirken

27	Länderausschuß "Mineralöl" (Nr. 324)	I C 4	Informations- und Meinungsaustausch über spezifische wirtschaftliche, technische und wissenschaftliche Fragen der Mineralölwirtschaft; Erörterung aller sachlichen und rechtlichen Angelegenheiten auf dem Mineralölgebiet, die für alle Bundesländer von Bedeutung sind; Beratung von Maßnahmen des Bundes, die sich auf die Bundesländer auswirken
28	Länderausschuß "Textil, Bekleidung" (Nr. 229)	I C 5	Meinungsaustausch über die branchenspezifische Wirtschaftslage; Erörterung von Fachfragen; Beratung von Auswirkungen der Maßnahmen des Bundes auf den Fachbereich
29	Länderausschuß "Leder - Schuhe" (Nr. 228)	I C 5	Meinungsaustausch über die branchenspezifische Wirtschaftslage; Erörterung von Fachfragen; Beratung der Auswirkungen von Maßnahmen des Bundes auf den Fachbereich
30	Länderausschuß "Fremdenverkehr" (Nr. 327)	I C 6	Erörterung von Fachfragen aus dem Bereich des Fremdenverkehrs, die sich für alle oder einige Bundesländer ergeben

31	Unterausschuß "Versorgungswirtschaft" der Kartellbehörden des Bundes und der Länder (Nr. 320)	I D 1	Koordinierung und Abstimmung von Grundsatz- und Zweifelsfragen auf dem Gebiet der kartellrechtlichen Sondervorschriften für die öffentliche Versorgung mit Strom, Gas und Wasser
32	Verbraucherbeirat beim Bundesminister für Wirtschaft (Nr. 393)	I D 1	Darlegen der Auffassung der Verbraucher zu grundsätzlichen verbraucherpolitischen Fragen der Politik der Bundesregierung; Abgabe von Stellungnahmen und Anregungen an die Bundesregierung
33	Länderausschuß für Verbraucherfragen (Nr. 391)	I D 1	Koordinierung der Maßnahmen des Bundes und der Länder zur Förderung der Verbraucheraufklärung und -beratung sowie des Verbraucherschutzes; Erfahrungsaustausch über die Arbeit der Verbraucherorganisationen auf Bundes- und Landesebene
34	Arbeitskreis "Preisbildung und Preisprüfung bei öffentlichen Aufträgen" der Wirtschaftsminister (-senatoren) der Länder und des Bundes (Nr. 169)	I D 1	Gestaltung und einheitliche Auslegung des Preisrechts für öffentliche Aufträge gem. VO PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen vom 21.11.1953 (BAnz. Nr. 244) i.D.F. der VO PR Nr. 14/54 vom 23.12.1954 (BAnz. Nr. 250) und der Änderungsverordnungen PR Nr. 8/61 vom 9.11.1961 (BAnz. Nr. 223) und PR Nr. 7/67 vom 12.12.1967 (BAnz.

35	Arbeitsausschuß "Energiepreise" der Wirtschaftsminister der Länder (Nr. 165)	I D 2	Gestaltung und einheitliche Auslegung des Energiepreisrechts nach Maßgabe des Preisgesetzes vom 10.4.1948, der Preisstop-VO vom 26.11.1936, der VO PR Nr. 5/67 vom 12.12.1967, des § 7 EnergieG vom 13.12.1935 und der Bundestarifordnung Elektrizität vom 26.11.1971 (BGBl. I S. 1865); Gestaltung und einheitliche Auslegung des Konzessionsabgabenrechts gem. AO über die Zulässigkeit von KA der Unternehmer und Betriebe zur Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser an Gemeinden und Gemeindeverbände (KAE) vom 4.3.1941 mit D/KAE vom 27.2.1943 und VO PR Nr. 11/67 vom 20.12.1967
36	Arbeitsausschuß "Baupreise" der Wirtschaftsminister (-senatoren) der Länder (Nr. 167)	I D 2	Gestaltung und einheitliche Auslegung des Baupreisrechts gem. VO PR Nr. 1/72 über die Preise für Bauleistungen bei öffentlichen oder mit öffentlichen Mitteln finanzierten Aufträgen (BGBl. I S. 293)

37	Arbeitstagungen der Kartellbehörden des Bundes und der Länder (KRT) (Nr. 404)	I D 3	Erfahrungsaustausch und bundeseinheitliche Abstimmung der Auffassungen bei der Anwendung und Auslegung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)
38	Arbeitsausschuß "Preisauszeichnung" (Nr. 406)	I D 3	Erfahrungsaustausch und bundeseinheitliche Abstimmung der Auffassungen bei der Anwendung und Auslegung der Verordnung über Preisangaben (PAngV) vom 10.5.1973 (BGBl. I S. 461)
39	Arbeitsausschuß "Mietpreisüberhöhung" des Bundes und der Länder (Nr. 386)	I D 3	Ausarbeitung allgemeiner Verwaltungsvorschriften und -grundsätze für den Vollzug des § 2b Wirtschaftsstrafgesetz (WiStG), die von den einzelnen Ländern übernommen werden können
40	Länderausschuß "Außenwirtschaft" (Nr. 367)	I D 5	Koordinierung der Bund-Länder-Zusammenarbeit in der Außenwirtschaft
41	Länderausschuß "Messen und Ausstellungen" (Nr. 366)	I D 5	Koordinierung messerechtlicher und messepolitischer Fragen; Rationalisierung von Messeveranstaltungen; Beteiligungen der öffentlichen Hand an Messe- und Ausstellungsgesellschaften

42	Länderausschuß für Fragen der Werbung (Nr. 371)	I D 5	Koordinierung der Bund-Länder-Zusammenarbeit in der Werbung; Behandlung werberechtlicher Fragen
43	Länderausschuß "Innerdeutscher Handel" (Nr. 264)	I D 5	Erfahrungsaustausch zwischen Bund und Ländern über den innerdeutschen Handel
44	Ausschuß für Verfahrensfragen (Innerdeutscher Handel) (Nr. 370)	I D 5	Vorbereitung und Änderung von Verordnungen und Verwaltungsvereinbarungen
45	Arbeitskreis "Reform des Titels IV GeWO" (Nr. 360)	I D 5	Vorarbeiten für eine Reform des Titels IV der Gewerbeordnung
46	Arbeitskreis "Umstellungsrechnung der Geldinstitute" (Nr. 421)	II A 1	Koordinierung von grundsätzlichen Fragen und Behandlung von Einzelfragen auf dem Gebiet des Währungsumstellungsrechts im Rahmen der verbliebenen Zuständigkeit für die Bankenaufsicht
47	Arbeitskreis der Länder für Börsen und Wertpapierfragen (Nr. 412)	II A 2	Gemeinsame Bearbeitung von Fragen mit grundsätzlicher Bedeutung auf dem Gebiet des Börsen- und Wertpapierwesens

48	Arbeitskreis der Steuerreferenten der Wirtschaftsministerien des Bundes und der Länder (Nr. 417)	II A 2	Gemeinsame Bearbeitung steuerrechtlicher und steuerpolitischer Grundsatzfragen mit wirtschaftspolitischer Bedeutung
49	Bund-Länder-Arbeitskreis "Industrie- und Handelskammern" (Nr. 415)	II A 4	Bearbeitung aller kammerrechtlichen und kammerpolitischen Grundsatzfragen
50	Unterausschuß "Kammerbezirksreform" des Bund-Länder-Arbeitskreises Industrie- und Handelskammern (Nr. 419)	II A 4	Vorbereitung der Kammerbezirke in einzelnen Bundesländern im Anschluß an die jeweilige Verwaltungsgebietsreform
51	Länderausschuß "Berufliche Bildung (Nr. 398)	II B 3	Planung und Maßnahmekoordinierung bei der Gesetzesvorbereitung und Vorbereitung von Verwaltungsvereinbarungen
52	Arbeitsausschuß zur Förderung der Einrichtung überbetrieblicher Ausbildungsstätten (Nr. 396)	II B 3	Maßnahmekoordinierung; Vorbereitung von Verordnungen oder Verwaltungsvereinbarungen
53	Länderausschuß "Gewerbeförderung im Handwerk" (Nr. 424)	II C 2	Abstimmung zwischen Bund und Ländern in allen die Gewerbeförderung im Handwerk betreffende Fragen und Maßnahmen (Mischfinanzierung von Projekten und Maßnahmen, Aufstellungen von Richtlinien und Grundsätzen, Haushalts-

54	Länderausschuß "Handwerkswirtschaft" (Nr. 425)	II C 2	Abstimmung zwischen Bund und Ländern in allen bedeutsamen Fragen, die das Handwerk betreffen
55	Länderausschuß "Handwerksrecht" (Nr. 429)	II C 3	Abstimmung zwischen Bund und Ländern über handwerksrechtliche und handwerksorganisatorische Fragen
56	Länderausschuß "Schornsteinfegerwesen" (Nr. 428)	II C 3	Abstimmung zwischen Bund und Ländern über Fragen des Schornsteinfegerwesens
57	Länderausschuß "Handel" (Nr. 142)	II C 4	Besprechen aller mit dem Binnenhandel zusammenhängender Fragen und Probleme (unter Ausschluß der Gewerbeförderung)
58	Länderausschuß "Gewerbeförderung Handel" (Nr. 144)	II C 4	Erörterung von Fragen und Problemen der Gewerbeförderung im Handel; Abgrenzungen zwischen Bundes- und Länderförderung
59	Länderausschuß für das Genossenschaftswesen (Nr. 189)	II C 4	Informationsaustausch und Gesetzesvorbereitung
60	Länderausschuß "Rationalisierung" (Nr. 146)	II D 3	Information und Erfahrungsaustausch über Maßnahmen; Durchführung gemeinsamer Projekte; Mischfinanzierung bei besonderen Projekten

61	Länderreferentenkonferenz "Mittelstandspolitik" (Nr. 149)	II D 5	Information und Erfahrungsaustausch über Situation und Fördermaßnahmen
62	Länderausschuß "Bergbau" (Nr. 388)	III A 1	Erörterung von Problemen des Bergbaus und der Bergbehörden
63	Länderausschuß "Elektrizitätswirtschaft" (Nr. 346)	III B 3	Beratung aller energierechtlichen Fragen; Koordinierung von Verwaltungsmaßnahmen im Vollzug der gesetzlichen Maßnahmen
64	Arbeitskreis "Lastverteilung" (Nr. 347)	III B 3	Vorbereitung von gesetzlichen Vorschriften und Verwaltungsmaßnahmen für die Sicherung der Elektrizitätsversorgung im Verteidigungs- oder im Notstandsfall
65	Länderausschuß "Gaswirtschaft" (Nr. 344)	III B 4	Beratung von energierechtlichen und energiewirtschaftlichen Angelegenheiten; Koordinierung von Verwaltungsmaßnahmen im Vollzug der gesetzlichen Vorschriften
66	Arbeitskreis "Reform des Energierechts" (Nr. 342)	III B 4	Vorbereitung eines neuen Energiegesetzes
67	Deutscher Druckgasausschuß (Nr. 335)	III B 4	Beratung des Bundesministers für Arbeit und Soziales bei dem Erlaß sicherheitstechnischer Vorschriften

68	Arbeitskreis "Gas-Lastverteilung" (Nr. 333)	III B 4	Vorbereitung gesetzlicher Vorschriften und Verwaltungsmaßnahmen zur Sicherung der Gasversorgung im Verteidigungs- oder Notstandsfall
69	Länderausschuß für Atomkernenergie (Nr. 336)	III B 5	Vorbereitung von gesetzgeberischen und administrativen Maßnahmen auf den Gebieten Kernenergieschutz, Reaktorsicherheit, Strahlenschutz; Erfahrungsaustausch
70	Länderreferentenbesprechung über Fragen der Straßenverkehrsordnung (StVO) (Nr. 127)	IV A 2	Abstimmung zwischen dem Bundesministerium für Verkehr und den Verkehrsressorts der Länder (unter Beteiligung der Innenressorts) über Auslegung oder Änderung der StVO-Vorschriften und der hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften und Richtlinien
71	StVO-Ausschuß (Straßenverkehrs-Ordnung) (Nr. 128)	IV A 2	Erarbeitung gemeinsamer Vorschläge zur Auslegung und Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung
72	Länderreferentenbesprechung über Fragen des Fahrlehrergesetzes (FahrlG) (Nr. 261)	IV A 2	Abstimmung zwischen dem Bundesverkehrsministerium und den Verkehrsressorts der Länder über Auslegung und Änderung der Vorschriften des Fahrlehrer-Gesetzes und der Durchführungsverordnungen und Richtlinien hierzu

73	Länderreferentenbesprechung über Fragen des Kraftfahrsachverständigen-Gesetzes (Nr. 260)	IV A 2	Abstimmung zwischen dem Bundesverkehrsministerium und den Verkehrsressorts der Länder über Auslegung und Änderung der Vorschriften des Kraftfahrsachverständigen-Gesetzes
74	Länderreferentenbesprechung über Fragen der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) (Nr. 259)	IV A 2	Abstimmung zwischen dem Bundesverkehrsministerium und den Verkehrsressorts der Länder über Auslegung und Änderung der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung; Vorschriften und Richtlinien zu Fahrerlaubnisfragen und Fragen der Zulassung von Fahrzeugen
75	Arbeitsausschuß "Fahrerlaubnisfragen" (Nr. 156)	IV A 2	Abstimmung der Auffassungen zu Fahrerlaubnisfragen zwischen Vertretern der Verkehrsressorts und der Spitzenverbände
76	Fachausschuß "Kraftfahrzeugtechnik" (FKT) (Nr. 258)	IV A 2	Abstimmung zwischen Bund, Ländern, technischer Überwachung und Industrie über technische Fragen der STVZO und der StVO
77	Länderausschuß "Technische Kraftfahrzeug-Überwachung" (LAK) (Nr. 257)	IV A 2	Behandlung von Fragen der technischen Kraftfahrzeugüberwachung; Fragen des Kraftfahrsachverständigen-Gesetzes, des Fahrlehrer-Gesetzes und der StVZO

78	Arbeitsausschuß "Gebühren im Straßenverkehr" (Nr. 254)	IV A 2	Erarbeitung von Vorschlägen für die Erhebung von Gebühren für Maßnahmen im Straßenverkehr
79	Tagung des Kraftfahrt-Bundesamtes mit den Leitern großer Zulassungsstellen (Nr. 262)	IV A 2	Diskussion von Problemen aus dem Bereich der KFZ-Zulassungsstellen
80	Länderreferentenbesprechung "Güterkraftverkehr" (Nr. 211)	IV A 3	Vorbereitung von Änderungen und Ergänzungen des Güterkraftverkehrsrechts; Abstimmung über die Durchführung des Güterkraftverkehrsrechts
81	Ausschuß "Straßengefahrgutbeförderung" (Nr. 251)	IV A 3	Vorbereitung der Änderung und Ergänzung von Rechtsvorschriften für die Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße; Richtlinien zur Durchführung der Rechtsvorschriften
82	Straßenverkehrssicherheitsausschuß beim Bundesministerium für Verkehr (Nr. 306)	IV A 4	Erarbeitung von Maßnahmen zur Hebung der Verkehrssicherheit

83	Arbeitskreis "Gesamtverkehrswegeplanung" im Gemeinsamen Ausschuß des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Nr. 314)	IV B 1	Gegenseitige Information über Planungen; Abstimmung bzw. Vereinheitlichung der Planungsgrundlagen und -methoden; Koordinierung der Planungen; Hinwirken auf einen integrierten Gesamtplan für Ausbau und Neubau aller Verkehrswege (einschließlich Zeit- und Finanzierungspläne)
84	Austausch von Daten und Informationen des Verkehrswesens (Nr. 317)	IV B 4	Erarbeitung eines gemeinsamen Konzepts über Fragen der Methodik einer Zusammenarbeit
85	Arbeitskreis "Verkehrsanlagen des öffentlichen Personennahverkehrs" des Gemeinsamen Ausschusses des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Nr. 266)	IV C 2	Beratung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen; Aufstellung und Beratung des Programms für Vorhaben des ÖPNV nach § 6 Abs. 1 GVFG; Abstimmung zwischen Bund und Ländern
86	Unterausschuß "Schätzung des Investitionsbedarfs des ÖPNV" (Nr. 131)	IC C 2	Ermittlung von Daten des Investitionsbedarfs des ÖPNV der nächsten 15 Jahre (1971-1985)

87	Länderfachausschuß für Stadtbahnen und andere spurgebundene Ortsverkehrssysteme (LSO) (Nr. 114)	IV C 3	Vorbereitende Arbeiten zur Gesetzgebung einer Verordnung über den Bau und Betrieb der Straßenbahnen (Stadtbahnen) BOStrab; Behandlung sicherheitstechnischer Grundsatzprobleme; Abstimmung zwischen den Technischen Aufsichtbehörden der Länder; Behandlung verkehrstechnischer Entwicklungen
88	Bund-Länder-Ausschuß "Personenbeförderung mit Kraftfahrzeugen" (Nr. 119)	IC V 4	Erarbeitung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen auf dem Gebiet der Personenbeförderung (PBefG, BOKraft, EG); Koordinierung von Grundsatzfragen auf dem Gebiet der Personenbeförderung
89	Erarbeitung eines Gesetzentwurfs über die Beförderung von Personen mit Krankenkraftwagen (Nr.115)	IC C 4	Erarbeitung eines Gesetzentwurfs über die Beförderung von Personen mit Krankenkraftwagen
90	Taxenverkehr (Nr. 118)	IC C 4	Rechtliche und wirtschaftliche Situation des Taxiverkehrs; erweiterte Einsatzformen des Taxis; Einzelfragen

91	Ständiger Koordinierungsausschuß für den binnenländischen Luftverkehr (Nr. 135)	V A	Koordination der Interessen des Bundes und der Länder im Bereich des Inlands-Linienluftverkehrs
92	Länderfachausschuß für Angelegenheiten der Binnenschiffahrt (Nr. 403)	V B 4	Kontakt zwischen dem Bund und den Ländern auf dem Gebiet der gewerblichen Binnenschiffahrt
93	EDV-Ausschuß Bund-Länder (Straßenwesen) (Nr. 110)	VI A 1	Lenkung der mit der EDV in den Straßenbauverwaltungen zusammenhängenden Fragen; Erarbeitung von Richtlinien oder Empfehlungen
94	Arbeitskreis "Netzplanung" im Arbeitsausschuß "Generalplanung" (Nr. 305)	VI A 1	Anwendung der EDV bei der Generalplanung
95	Besprechung von Planungs- und Entwurfsfragen für die Bundesfernstraßen (Nr. 303)	VI A 1	Besprechung von Planungs- und Entwurfsfragen für die Bundesfernstraßen

96	Konferenz der Haushalts-referenten und -sachbearbeiter der obersten Straßenbaubehörden der Länder (Nr. 304)	VI A 4	Erfahrungsaustausch zwischen dem Bundesminister für Verkehr und den obersten Straßenbaubehörden der Länder über Aufstellung und Abwicklung der Bundesfernstraßenhaushalte; Haushaltskontrolle; Bau- und Förderungsprogramme; spezielle Finanzierungsfragen, Überarbeitung veralteter Verwaltungsvorschriften und Förderungsrichtlinien
97	Arbeitsausschuß "Neufassung der zweiten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen" - Unterausschuß 1: haushaltsrechtliche und kassentechnische Fragen (Nr. 301)	VI A 4	Neuregelung der haushaltsrechtlichen und kassentechnischen Fragen in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften für die Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen (Verfahrensrecht) unter Berücksichtigung des novellierten Haushaltsrechts
98	Arbeitsausschuß "Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen" im EDV-Ausschuß Bund-Länder (Straßenwesen) (Nr. 300)	VI A 4	Automation des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens
99	Besprechung mit den Leitern der obersten Straßenbaubehörden der Länder (Nr. 295)	VI B 1	Vorbereitung von Verordnungen oder Verwaltungsvereinbarungen; Planung; Information; Maßnahmekoordinierung

100	Koordinierungsausschuß für Straßenbauplanung (Nr. 297)	VI B 1	Koordinierung von Straßenbauplanungen aller Straßenbaulastträger
101	Arbeitsausschuß "Straßenentwurf" (Nr. 104)	VI B 2	Koordination und Information über Anwendung der elektronischen Datenverarbeitung auf dem Gebiet des Straßenentwurfs
102	Arbeitsausschuß "Netzplantechnik" (Nr. 104)	VI B 2	Koordination und Information über Anwendung der elektronischen Datenverarbeitung auf dem Gebiet der Netzplantechnik
103	Arbeitsausschuß "Streckendaten" (Nr. 104)	VI B 2	Koordination und Information über Anwendung der elektronischen Datenverarbeitung auf dem Gebiet der Streckendaten
104	Konferenz der Betriebsdezernenten der obersten Straßenbaubehörden der Länder (Nr. 380)	VI B 3	Erfahrungsaustausch über die Abwicklung des Straßenunterhaltungsdienstes und des Winterdienstes auf den Straßen
105	Gemeinsamer Ausschuß "Elektronik im Bauwesen" (Nr. 381)	VI B 3	Erarbeitung einheitlicher EDV-gerechter Leistungstexte für die wichtigsten Bereiche des Bauwesens

106	Ausschuß für Fahrbahnbefestigungen "Deckenausschuß" (Nr. 379)	VI B 3	Austausch von Erfahrungen auf dem Gebiet des Fahrbahndeckenbaus; Mitarbeit bei der Aufstellung von Vorschriften und Richtlinien für den Straßenbau; Ausarbeitung von Empfehlungen
107	Arbeitskreis "Vergabewesen im Straßenbau" (Nr. 282)	VI B 3	Erarbeitung einheitlicher Bauvertragsunterlagen für den Straßenbau; Behandlung von Wirtschaftsfragen im Bauwesen
108	Arbeitsausschuß "Ausschreibung" im EDV-Ausschuß Bund-Länder (Straßenwesen) (Nr. 283)	VI B 3	Erstellung bundeseinheitlicher EDV-gerechter Leistungsbeschreibungen für den Straßenbau
109	Bund-Länder-Fachausschuß "Brücken- und Ingenieurbau" (Nr. 284)	VI B 4	Gemeinsame Beratung grundsätzlicher technischer Fragen und Richtlinien des Brückenbaus von ihrer Einführung für den Bereich der Bundesfernstraßen
110	Bewertung von höhengleichen Bahnübergängen (Nr. 289)	VI B 4	Erarbeiten von Grundlagen für die Bewertung, in welcher Dringlichkeitsfolge höhengleiche Bahnübergänge zu beseitigen sind
111	Arbeitskreis "Terminplanung" im Arbeitsausschuß "Generalplanung" (Nr. 111)	VI B 5	Erarbeiten von Grundlagen für die Systematisierung der Planung

112	Gemeinsamer Ausschuß des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (GA) (Nr. 290)	VI B 6	Aufgreifen der Empfehlungen der Sachverständigenkommission nach dem Gesetz über eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden; Prüfung, ob und in welcher Form sie verwirklicht werden können
113	Arbeitskreis "Finanzierungsfragen" des Gemeinsamen Ausschusses des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Nr. 293)	VI B 6	Behandlung von Finanzierungsfragen aus dem Aufgabenbereich des Gemeinsamen Ausschusses (GA)
114	Unterausschuß "Investitionsbedarf" des ~~Koordinierungsausschusses~~ für Straßenbauplanung (Nr. 101)	VI B 6	Ermittlung des Investitionsbedarfs im Straßenbau auf der Grundlage des Berichts der Sachverständigenkommission für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden

Anlage VIII/3

Länder-Arbeitseinheiten

Lfd. Nr.	Bezeichnung (Erhebungsbogen-Nr.)	Abt./Grp./Ref.	Aufgaben
1	Konferenz der Wirtschaftsminister und -senatoren der Länder (Nr. 199)	Z B 3	Entschließung und Empfehlungen unter dem Grundsatz der Einstimmigkeit zu besonderen Problemen
2	Konferenz der Verkehrsminister und -senatoren der Länder	Z B 3	Entschließung und Empfehlungen unter dem Grundsatz der Einstimmigkeit zu besonderen Problemen
3	Arbeitskreis der EG-Referenten der Länder-Wirtschaftsministerien (Nr. 224)	I A 1	Frühzeitige Diskussion wichtiger Vorlagen der EG-Kommission zur Erarbeitung von Grundlagen für die Meinungsbildung der Wirtschaftsressorts der Länder; Erledigung von Aufträgen der Wirtschaftsministerkonferenz; Zuarbeit zur Wirtschaftsministerkonferenz; fallweise Auftragserledigung für den Wirtschaftsausschuß des Bundesrates
4	Arbeitskreis "Ausländerbeschäftigung" (Nr. 214)	I A 2	Klärung von Fragen, die sich aus der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer hinsichtlich der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik ergeben
5	Arbeitskreis "Textilkennzeichnung (Nr. 211)	I C 5	Einheitliche Anwendung des Textilkennzeichnungsgesetzes

6	Arbeitskreis der Länder "Sparkassen, Girozentralen, öffentliche Bausparkassen" (Nr. 132)	II A 1	Fortentwicklung und Koordinierung des Sparkassenrechts der Länder; Mitwirkung bei der Vorbereitung einschlägigen Bundesrechts
7	Unterausschuß "Steuerfragen" des BR-Wirtschaftsausschusses (Nr. 128)	II A 2	Vorbereitung der Stellungnahmen des BR-Wirtschaftsausschusses zu steuerpolitisch wichtigen Vorlagen
8	Unterausschuß "EG-Gesellschaftsrecht" des BR-Wirtschaftsausschusses	II A 2	Vorbereitung der Stellungnahmen des BR-Wirtschaftsausschusses zu gesellschaftsrechtlichen Vorlagen der EG-Kommission
9	Arbeitskreis der Vertreter der Versicherungsaufsichtsbehörden der Länder zur Erarbeitung von Vorschriften über die Rechnungslegung der unter Landesaufsicht stehenden Versicherungsunternehmen (Nr. 124)	II A 3	Vorbereitung einer Verordnung über die Rechnungslegung von Versicherungsunternehmen

10	Ausschuß des Arbeitskreises der Länder für das Genossenschaftswesen (Nr. 218)	II C 4	Klärung von Zweifelsfragen, die sich aus der Novelle 1973 zum Genossenschaftsgesetz ergeben; Vorklärung von Problemen im Zusammenhang mit der Neufassung des Gesetzes über die Deutsche Genossenschaftskasse
11	Arbeitskreis "Energiepolitik" der Wirtschaftsministerkonferenz (Nr. 197)	III B 2	Erarbeiten von Stellungnahmen zum Energieprogramm der Bundesregierung sowie zur Regelung von energiepolitischen Einzelmaßnahmen
12	Verkehrsabteilungsleiter-Konferenz (Nr. 215)	IV	Vorbereitung der Verkehrsminister-Konferenz; Erarbeitung von Länderstellungnahmen zu Fragen des Verkehrs
13	Arbeitskreis der EG-Verkehrsreferenten der Länder (Nr. 108)	IV A 1	Vorbereitung der Länder-Stellungnahmen zu Dokumenten der EG-Kommission; Erarbeitung von Stellungnahmen und Gutachten zu Fragen der europäischen Verkehrspolitik zur Vertretung der Länderinteressen
14	Kuratorium des gemeinsamen Prüfungsausschusses der Länder für die Prüfung der Betriebsleiter von Straßenbahnbetrieben (Nr. 222)	IV C 3	Ausübung der Aufsicht über den gemeinsamen Prüfungsausschuß der Länder; Bestellung der Mitglieder und des Vorsitzenden des Prüfungsausschusses; Geschäftsordnung des Prüfungsausschusses

15	Länderausschuß "Luftfahrt" (LAL) (Nr. 139)	V A	Koordinierung von sachbezogenen Aufgabenstellungen im Bereich der Luftfahrt
16	Gemeinsamer Länderarbeitskreis "Fluglärm und Bodennutzung" (Nr. 137)	V A 5	Ausarbeitung von Empfehlungen für Richtlinien zum § 16 des Fluglärmgesetzes vom 30.03.1971
17	Bergbahnausschuß im Länderausschuß für Eisenbahnen und Bergbahnen (Nr. 148)	V B 1	Bearbeitung von Rechtsverordnungen und Vorschriften sowie technischer Fragen für Berg- und Seilbahnen aufgrund der Landeseisenbahngesetze
18	Technische Arbeitsgruppe im Länderausschuß für Eisenbahnen und Bergbahnen (Nr. 146)	V B 2	Behandlung technischer Einzelfragen der Eisenbahnen, die Länderinteressen betreffen
19	EBOA-Arbeitsgruppe im Länderausschuß für Eisenbahnen und Bergbahnen (Nr. 155)	V B 2	Erarbeitung eines Entwurfs einer neuen Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung für Anschlußbahnen aufgrund der Landeseisenbahngesetze
20	Arbeitsgemeinschaft für die Weiterbildung der Betriebsvorschriften für nichtbundeseigene Eisenbahnen (Nr. 147)	V B 2	Behandlung und Weiterbildung der Vorschriften für den Betrieb der nichtbundeseigenen Eisenbahnen

21	Länderausschuß für Eisenbahnen und Bergbahnen (Nr. 145)	V B 3	Behandlung von Eisenbahnfragen, die Länderinteressen betreffen
22	Arbeitskreis der Verkehrsressorts der Länder über die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Lasten im öffentlichen Nah- und Regionalverkehr (Nr. 144)	V B 3	Prüfung der Frage, ob und auf welche Weise und in welchem Umfang den öffentlichen Verkehrsunternehmen des Nah- und Regionalverkehrs auf Schiene und Straße mit Ausnahme von Bundesbahn und Bundespost Finanzhilfe zu leisten ist
23	Länderfachausschuß "Straßenbaurecht" (Nr. 121)	VI A 2 u. 3	Prüfung und Lösung gemeinsam interessierender straßenbaurechtlicher Fragen; Erfahrungsaustausch; Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften
24	Ständige Konferenz der Leiter der Straßenbauverwaltung der Länder (Nr. 116)	VI B 1	Koordinierung der bautechnischen und bauwirtschaftlichen Fragen zwischen den Länder-Straßenbauverwaltungen

Anlage IX

Aufstellung der im Justizministerium ermittelten Arbeitseinheiten

1. Bund-Länder-Arbeitseinheiheiten
2. Länder-Arbeitseinheiten

Anlage XI/1

Bund-Länder-Arbeitseinheiten

Lfd. Nr.	Bezeichnung (Erhebungsbogen)	Abt./Grp./Ref.	Aufgaben
1	Arbeitsgruppe der Landesjustizverwaltungen zu Fragen der Neuregelung des Rechts der Urkundsbeamten der Geschäftstellen (Nr. 180)	I B 2	Vorbereitung der Gesetzgebung und bundeseinheitlicher Verwaltungsvorschriften auf dem Gebiete des Rechts der Urkundsbeamten der Geschäftsstelle
2	Ausschuß zur Überprüfung und Neugestaltung der Geschäftsübersichten und der Justizstatistik (Nr. 179)	I B 2	Überprüfung und Neugestaltung der Geschäftsübersichten und Justizstatistik
3	Kommission für Datenverarbeitung (Nr. 245)	I B 3	Untersuchung, welche Bereiche der Justiz grundsätzlich datenverarbeitungsgeeignet sind und welche Rechtsvorschriften automationsgerecht umgeschaltet werden müssen, um die elektronische Datenverarbeitung im Justizbereich weitgehend nutzbar machen zu können
4	Konferenz der Kostenrechtsreferenten der Landesjustizverwaltungen und des Bundesjustizministeriums (Nr. 246)	I B 5	Vorbereitung der Gesetzgebung und Vereinbarungen bundeseinheitlicher Verwaltungsvorschriften auf dem Gebiete des Justizkostenrechts

5	Besoldungskommission der Landesjustizverwaltungen (Nr. 173)	I C 1	Abstimmung der besoldungs- und tarifrechtlichen Regelungen für Richter und Justizbeamte bzw. Angestellte und Arbeiter in den Ländern; nach Übergang der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis auf den Bund; Vorbereitung der Stellungnahmen der Justizverwaltungen zu Besoldungsvorhaben des Bundes
6	Kommission für das Gerichtsverfassungs- und Rechtspflegerecht (Nr. 183)	II B 1	Erarbeitung von Vorschlägen zur Änderung der Gerichtsorganisation, des Gerichtsverfassungsgesetzes, anderer gerichtsverfassungsrechtlicher Vorschriften sowie des Rechtspflegergesetzes
7	Arbeitsgruppe "Verbesserung des Schutzes der Verbraucher gegenüber allgemeinen Geschäftsbedingungen" (Nr. 182)	II B 1	Vorbereitung gesetzgeberischer Maßnahmen zum Schutz des Verbrauchers gegenüber allgemeinen Geschäftsbedingungen
8	Referentenbesprechung der Justizverwaltungen über die Anerkennung ausländischer Entscheidungen in Ehesachen (Nr. 186)	II B 2	Erarbeitung gemeinsamer Grundsätze für die Anerkennungen; Vorarbeit für eine Reform der gesetzlichen Grundlagen der Anerkennungen

9	Kommission für das Zivilprozeßrecht (Nr. 185)	II B 3	Erarbeitung von Vorschlägen zur Reform der Zivilprozeßordnung
10	Konferenz der Zivilrechtshilfereferenten für das Ausland (Nr. 181)	II B 5	Koordinierung der Aufgaben im Rechtshilfeverkehr mit dem Ausland in Zivilsachen, in Legalisationsangelegenheiten und Angelegenheiten der Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland
11	Konferenz der Zivilrechtshilfereferenten für die DDR (Nr. 184)	II B 5	Koordinierung der Aufgaben der Justiz im Amts- und Rechtshilfeverkehr in Zivilsachen mit der DDR
12	Programmkonferenz der Deutschen Richterakademie (Nr. 187)	II C 1	Festlegen des Arbeitsprogrammes der Deutschen Richterakademie in seinen Grundzügen für ein Kalenderjahr im voraus
13	Arbeitsgruppe Strafverfahrensreform (Nr. 239)	III A 1	Erörterung von Maßnahmen zur Beschleunigung und Straffung der Strafverfahren
14	Gemeinsame Kommission der Finanz- und Justizverwaltungen des Bundes und der Länder (Nr. 238)	III A 2	Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Finanzbehörden und Staatsanwaltschaften; Abgrenzung des Steuergeheimnisses im Hinblick auf die Unterrichtung der Staatsanwaltschaften durch die Finanzbehörden; Erarbeitung gemeinsamer Richtlinien

15	Unterausschuß der Konferenz der Justizminister/Justizsenatoren für die organisatorische Ausgestaltung der Bewährungshilfe (Nr. 241)	III A 3	Vorbereitung von Gesetzgebung und dem Erlaß von Verwaltungsvorschriften, Koordinierung und Erfahrungsaustausch auf den Gebieten der Bewährungshilfe, Gerichtshilfe und Führungsaufsicht
16	Unterausschuß der Justizministerkonferenz für die Reform des Nebenstrafrechts (Nr. 235)	III A 4	Erarbeitung einheitlicher Regeln, nach denen das Nebenstrafrecht im Bund und in den Ländern an die Reform des Strafrechts anzupassen ist
17	Unterausschuß der Justizministerkonferenz zur Überarbeitung der Richtlinien für das Strafverfahren (Nr. 234)	III A 4	Überarbeitung und Anpassung der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren an die Änderungen der Gesetze über das materielle Strafrecht und der Strafverfahrensgesetze
18	Unterausschuß der Justizministerkonferenz "Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen" (Nr. 233)	III A 4	Überarbeitung und Anpassung der bundeseinheitlichen Verwaltungsanordnung "Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen" an die Änderungen der Gesetze über das materielle Strafrecht und das Strafverfahrensrecht
19	Gemeinsame Kommission der Justiz- und Innenverwaltungen (Nr. 232)	III A 4	Erörterung des Verhältnisses von Staatsanwaltschaft und Polizei

20	Kommission für die Errichtung einer kriminologischen Zentralstelle (Nr. 236)	III A 4	Prüfung aller Fragen, die mit der Errichtung einer kriminologischen Zentralstelle zusammenhängen; Erarbeitung von Vorschlägen für die Errichtung einer solchen Zentralstelle
21	Unterausschuß der Justizministerkonferenz für die Organisation der Staatsanwaltschaft (Nr. 231)	III A 5	Erarbeitung von Vorschlägen für die Organisation der Staatsanwaltschaften und für das Amtsrecht der Staatsanwälte
22	Strafvollzugsausschuß der Länder (Nr. 177)	IV A 1	Erarbeitung einheitlicher Strafvollzugsgrundsätze für das gesamte Bundesgebiet und Koordinierung der Vollzugspraxis; Mitarbeit an gesetzgeberischen Vorhaben des BJM auf dem Gebiet des Strafvollzuges; Austausch von Erfahrungen mit Vollzugsmodellen; Aussprache über Grundsatzfragen des Strafvollzuges

Anlage IX/2

Länder-Arbeitseinheiten

Lfd. Nr.	Bezeichnung (Erhebungsbogen-Nr.)	Abt./Grp./Ref.	Aufgaben
1	Koordinierungsausschuß der Landesjustizverwaltungen für die Rechtspflegerausbildung (Nr. 190)	Landesjustizprüfungsamt Sondergruppe Ref. Ausbildungsangelegenheiten der Rechtspflegeranwärter	Koordinierung der Rechtspflegerausbildung in den Bundesländern
2	Ausschuß zur Reform der Juristenausbildung	Ref. Gesetzgebungs- und Grundsatzfragen auf dem Gebiet der Juristenausbildung	Koordinierung und Neuordnung der Juristenausbildung

Anlage X

Weitere interministerielle Arbeitseinheiten +)

+) Genannt wird jeweils nur ein, die Arbeitseinheit nachweisendes Ressort.

Lfd. Nr.	Name der Arbeitseinheit	nachweisende Stelle	Bemerkung
1	Arbeitsgemeinschaft für Bauplanung und Technik in der Landwirtschaft NW ABTL	MELF II A 6	
2	Arbeitsgemeinschaft für Rationalisierung	MWF II B 5	
3	Arbeitsgruppe 1 für die kommunale Neugliederung	IM III A 2	
4	Arbeitsgruppe 2 für die kommunale Neugliederung	IM III A 3	
5	Arbeitsgruppe 3 für die kommunale Neugliederung	IM III A 5	
6	Arbeitsgruppe "Stellendatei"	KM I D 4	
7	Arbeitsgruppe "Standortprogramme"	MAGS I A 2	
8	Arbeitskreis der Bauverwaltung	FM VI A 1	Koordinierung
9	Ausschüsse für Fragen der Ruhrkohle	FM III A 3	

10	Ausschuß für Jugendarbeitsschutz beim MAGS	MAGS III/III C	Vorsitz
11 ++	Ausschuß für Organisationsfragen	IM II C 2	Geschäftsführung
11.01	Interministerieller Ausschuß für das Behördliche Vorschlagswesen	IM II C 4	Geschäftsführung
12	Ausschuß zur Strukturplanung der Bibliotheken, Museen, Orchester und Theater	KM IV A 1	
13	Beratender Ausschuß für die Bestellung von Berufsrichtern	MAGS I B 2	Geschäftsführung
14	Berufsbildungsausschuß	IM III A 4	
15	Gemeinsamer Ausschuß für Kulturarbeit	KM IV A 1	
16	Heimarbeitsausschuß für Artikel aus Kunststoffen, Gummi, Asbest und ähnlichen Naturstoffen	MAGS III C 3	Vorsitz
17	Heimarbeitsausschuß für die Eisen-, Metall- und Elektroindustrie	MAGS III C 3	Vorsitz
18	Heimarbeitsausschuß für Knöpfe, Schnallen und Schließen für Bekleidung und Wäsche	MAGS III C 3	Vorsitz

19	Interministerielle Arbeitsgruppe "Schulentwicklungsplanung"	KM Z A 6 / I d 4	
20	Interministerielle Arbeitsgruppe zur Koordinierung von Maßnahmen der Strukturverbesserung	MAGS I A 2	
21	Interministerieller Arbeitskreis "Ausbildung, Wirtschaft und Beruf"	KM II A 2 III A 4	
22	Interministerieller Arbeitskreis für sozialpädagogisches Schulwesen	MAGS IV / 1	Federführung im Wechsel mit KM
23	Interministerieller Arbeitskreis zur Bekämpfung des Drogenmißbrauchs	MAGS VI A 3	Federführung
24	Interministerieller Ausschuß für Abfallbeseitigung	MELF III A 6	
25	Interministerieller Ausschuß für Lehrerbildung	KM II C 1 II C 3	
26	Interministerieller Ausschuß für Schulstandortfragen	IM III A 3	
27	Interministerieller Ausschuß für Tages- und Wochenend-erholungsanlagen	KM III B 2	

38	Interministerieller Landesausschuß für Statistik und periodisches Berichtswesen	IM II C 4	Geschäftsführung
39	Interministerieller Schulbauausschuß	KM Z A 6 / III A 2	Federführung
40	Koordinierungsausschuß für Entwicklungshilfe	MAGS I A 1	
41	Koordinierungsgremium - Abteilungsleiter für die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung	KM I A 1	
42	Koordinierungsgremium - Minister für die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung	KM	
43	Landesausschuß für Berufsbildung	MAGS II / 2	
43.01	-Unterausschuß 3 "Berufsausbildung"	MAGS II / 2	
43.02	-Unterausschuß 4 "Berufliche Erwachsenenbildung	MAGS II / 2	
44	Landesausschuß für landwirtschaftliche Forschung, Erziehung und Wirtschaftsberatung	MELF II A 2	Geschäftsführung

28	Interministerieller Ausschuß für Umweltschutz	MAGS III B 5	Federführung
29	Interministerieller Ausschuß für Verfassungsfragen	IM I B 2	Geschäftsführung
30	Interministerieller Ausschuß für Verteidigungsangelegenheiten	KM Z C 2	
31	Interministerieller Ausschuß für Verteidigungsliegenschaften	FM III B 4	Geschäftsführung
32	Interministerieller Ausschuß "Krankentransport- und Rettungswesen"	MAGS VI A 4	Federführung
33	Interministerieller Ausschuß "Landesentwicklung"	MELF III B 5	
34	Interministerieller Ausschuß "Modellkindergarten" beim MAGS	KM III A 3	
35	Interministerieller Ausschuß "Sozialpädagogisches Schulwesen" beim MAGS	KM III A 3	
36	Interministerieller Ausschuß "Vorschulerziehung"	KM III C 4	
37	Interministerieller Ausschuß zur Durchführung des Energiesicherungsgesetzes	KM Z C 2	

45	Landesausschuß für Rehabilitation	MAGS IV A 3	
46	LAWA-Rechtsausschuß	MELF III A 1	
47	Planungsausschuß für den Hochschulbau		
47.01	-Arbeitsgruppe "Bau-und Kostenfragen"	MWF Z B 1	
47.02	-Arbeitsgruppe "Erhebungsbogen"	MWF Z B 2	
47.03	-Arbeitsgruppe "Rahmenplan" -Abteilungsleiterebene	MWF Z B 1	
47.04	-Arbeitsgruppe "Rahmenplan" -Referentenebene	MWF Z B 2	
48	Planungskommission "Erwachsenen-bildung und Weiterbildung"	MAGS II / 2	
49	Tarifausschuß	MAGS II / 1	Vorsitz

++) Der Ausschuß für Organisationsfragen ist in die Untersuchung einbezogen.

Anlage XI

Weitere Bund-Länder-Arbeitseinheiten

Lfd. Nr.	Name der Bund-Länder-Arbeitseinheiten	nachweisende Stelle	Bemerkung
1	Arbeitsausschuß DIN 31 000 "Sicherheitstechnische Grundsätze"	MAGS III A 1	
2	Arbeitsausschuß zur Vorbereitung von Rechtsvorschriften über die Lagerung explosionsgefährlicher Stoffe	MAGS III A 5	
3	Arbeitskreis für Besoldungsfragen	FM IV A 1	
4	Gemeinsamer Ausschuß des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden		vgl. Anlage VIII
4.01	Arbeitskreis "Immissionsschutz im Verkehr"	MAGS III B 2	Vorsitz
5	Arbeitskreis "Kostenberechnung"	FM IV A 2	
6	Arbeitskreis zur Durchführung des EWG-Rechts für Kraftfahrer (beim BMV)	MAGS III C 2	
7	Arbeitskreis zur Novellierung des Jugendarbeitsschutzgesetzes (beim BMA)	MAGS III C 2	

8	Arbeitsstab Verteidigungslasten	FM III B 3	Vorsitz und Geschäftsführung
9	Arbeitsmarktkonferenz		
9.01	Arbeitskreis 2	MAGS II / 2	Federführung
10	ARGEBAU (Angelegenheiten des Allgemeinen Ausschusses)	IM V A 1	
11	Agrarministerkonferenz	MELF II A 1	
12	Ausschuß für Rationalisierung	MELF II A 2	
13	Bergschädenausschuß	FM III A 3	
14	Besoldungskommission	FM IV A 1	
15	Bundesausschuß für Berufsbildung		
15.01	Unterausschuß 03	MAGS II / 2	
16	Bund-Länder-Arbeitskreis "Aufklärung der Bevölkerung auf dem Gebiet des Umweltschutzes"	MAGS III B 5	

17	Bund-Länder-Arbeitskreis "Auswertung internationalen Informationsmaterials"	MAGS III B 4
18	Bund-Länder-Arbeitskreis "Bundesanstalt für Immissionschutz"	MAGS III B 2
19	Bund-Länder-Arbeitskreis "Durchführungsbestimmungen zum Bundesimmissionsschutzgesetz"	MAGS III / R III B 4
20	Bund-Länder-Arbeitskreis "Lärmminderung"	MAGS III B 2
21	Bund-Länder-Arbeitskreis "Umweltverträglichkeitsprüfung"	MAGS III B 5
22	Bund-Länder-Arbeitskreis "Verwaltungsverordnung zur Durchführung des Benzinbleigesetzes"	MAGS III B 4
23	Bund-Länder-Ausschuß "Rettungswesen"	MAGS VI A 4
24	Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung	KM I A 5
24.01	ad hoc-Gruppe "Berufliche Bildung"	KM III A 4
24.02	ad hoc-Gruppe "Lehrerangebots- und Lehrerbedarfsprognose"	KM I D 1
24.03	Angelegenheiten im Forschungsbereich	MWF II B 1

24.04	Arbeitsgruppe "Bauten und Sachwerte"	KM Z A 5
24.05	Arbeitsgruppe "Berufsqualifizierende Bildungsgänge im tertiären Bereich außerhalb der Hochschulen"	KM III B 4
24.06	Arbeitsgruppe "Modellversuche im Bildungswesen"	KM I A 2 I A 5
24.07	Arbeitsgruppe "Personal im Bildungswesen"	KM I D 1
24.08	Arbeitsgruppe "Sekundarabschlüsse"	KM I A 1
24.09	Arbeitsgruppe "Standortkostenprogramm"	KM I A 2
24.10	Arbeitsgruppe "Weiterbildung"	KM III B 4
24.11	Arbeitsgruppe "Wissenschaftliche Begleitung"	KM I A 2
24.12	Ausschuß "Automationsfragen in der Schulverwaltung"	KM I D 3
24.13	Ausschuß "Bildungsplanung"	KM I A 1
24.14	Ausschuß "Innovation im Bildungswesen"	KM I A 1

25	Deutscher Ausschuß für brennbare Flüssigkeiten	MELF III C 7	
26	Deutscher Bildungsrat	KM I A 5	
26.01	Arbeitsgruppe "Übergang Elementarbereich/Primarbereich - Eingangsstufe"	KM I C 4	
26.02	Arbeitsgruppe "Übergang Sekundarstufe II / Beschäftigungssystem Tertiärer Bereich"	KM I A 2	
27	Deutscher Druckgasausschuß DGA		vgl. Anlage VIII
27.01	Arbeitskreis "Bauartzulassung"	MAGS III A 2	Vorsitz
28	Finanzministerkonferenz	FM I A 2	
29	Finanzplanungsrat (Vertretung der Innenministerien der Bundesländer)	IM III B 3	
30	Innenministerkonferenz	IM III B 4	
30.01	Arbeitskreis I "Staatsrecht, Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit"	IM I C 2	
30.02	Arbeitskreis II "Öffentliche Sicherheit und Ordnung	IM IV A 1	

30.02.1	Vorschriftenkommission	IM IV C 2	
30.03	Ausschuß "Rettungshubschrauber"	MAGS VI A 4	
31	Interministerieller Ausschuß Bund-Länder "Umweltplanungsinformationssysteme"	MAGS III B 5	
32	Justizministerkonferenz	JM I C 5 IV A 1	
33	Kerntechnischer Ausschuß	MAGS III A 4	
33.01	Programmausschuß	MAGS III A 4	
34	Kommission zur Schaffung eines Arbeitsgesetzbuches		
34.01	Ausschuß "Inhalt des Arbeitsverhältnisses"	MAGS II	Vorsitz
35	Konferenz der Archivverwaltungen des Bundes und der Länder	KM IV B 3	
36	Koordinierungskreis ausländischer Arbeitnehmer (beim BMA)	MAGS III C 1	

36.01	Arbeitskreis "Grundsätze"	MAGS III C 1
36.02	Unterausschuß "Berufliche Bildung"	MAGS III C 1
36.03	Unterausschuß "Öffentlichkeitsarbeit"	MAGS III C 1
37	Länderausschuß zur Novellierung der Arbeitszeitordnung (beim BMA)	MAGS III C 2
38	Ständige Konferenz der Kultusminister	KM I A 5
38.01	ad hoc-Kommission "Schulsport"	KM III B 2
38.02	Arbeitsgruppe für Fragen der Ferienregelung	KM III C 4
38.03	Ausschuß für das Auslandsschulwesen	KM III C 2
38.04	Ausschuß für Kunst und Erwachsenenbildung	KM IV B 1
38.05	Automationsfragen in der Schulverwaltung	KM I D 3
38.06	Hochschulausschuß	MWF I B 6

38.06.1	Arbeitsgruppe "Haushaltsangelegenheiten"	MWF Z A 2
38.06.2	Unterausschuß für Beamten- und Besoldungsrecht	MWF I B 3 I B 4
38.06.3	Unterausschuß für Fachhochschulen	MWF IV A 1
38.06.4	Unterausschuß für studentische Angelegenheiten	MWF I B 5
38.07	Schulausschuß	
38.07.1	Arbeitsgruppe "Verbesserungen in der Personalstruktur im Elementarbereich"	MAGS IV/1
38.07.2	Arbeitsgruppe "Konzentration der Ausbildungsstätten für Sonderschullehrer"	KM II C 1
38.08	Unterausschuß "Sonderschulwesen"	KM II A 5
39	Ständige Konferenz "Rettungswesen" (beim BMV)	MAGS VI A 4
40	Veterinärausschuß (beim BMW)	MELF I C 1

Anlage XII

Weitere Länder-Arbeitseinheiten

Lfd. Nr.	Name der Länder-Arbeitseinheit	nachweisende Stelle	Bemerkung
1	Arbeitsgemeinschaft der Leitenden Gewerbeaufsichtsbeamten der Länder	MAGS III	Federführung bis 1973
1.01	Arbeitskreis "Einführung und Vereinheitlichung der elektronischen Datensammlung und -verarbeitung in der Gewerbeaufsicht"	MAGS III A 1	
1.02	Arbeitskreis "Personalausbau der Gewerbeaufsicht in der Bundesrepublik Deutschland"	MAGS III A 1	Vorsitz
1.03	Kommission zur Erarbeitung von Musterordnungen, Arbeitsblättern und Vordrucken der Gewerbeaufsicht	MAGS III A 1	
2	Arbeitsgemeinschaft der Leitenden Medizinalbeamten der Länder	MAGS	
2.01	Arbeitsgruppe "Krankenhausbedarfsplanung"	MAGS VI C 3	Vorsitz
2.02	Arbeitsgruppe "Statistik"	MAGS	
2.03	Arbeitsgruppe "Umweltschutz"	MAGS	

2.04	Arbeitsgruppe "Verkehrsmedizin"	MAGS	
2.05	Arbeitsgruppe zur Erstellung einer Ausbildungs- und Prüfungsordnung für Lebensmittelkontrolleure	MAGS VI B 4	Federführung
2.06	Arbeitsausschuß "Bundessozialhilfegesetz - öffentlicher Gesundheitsdienst"	MAGS	
2.07	Ausschuß "Arzneimittel-, Apotheken- und Giftwesen"	MAGS	
2.08	Ausschuß "Berufe des Gesundheitswesens"	MAGS VI A 1	
2.09	Ausschuß "Lebensmittelüberwachung"	MAGS VI B 4	
2.10	Krankenhausausschuß	MAGS VI C 1	
3	Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder	IM I D 1	
3.01	Arbeitskreis "Kataster"	IM I D 1	
4	Arbeitsgemeinschaft der Leitenden Veterinärbeamten der Länder	MELF I C 1	

5	Arbeitskreis der für die Gesundheitsvorsorge zuständigen Referenten der Länder	MAGS VI A 3
6	Arbeitskreis der Länder für Fragen der Umstellungsrechnung der Geldinstitute, der Versicherungsunternehmen und der Bausparkassen	FM III B 2
7	Länderarbeitsgemeinschaft "Abfall"	MELF III A 6 III C 8
8	Länderarbeitsgemeinschaft Forsteinrichtung	MELF IV A 2
9	Länderarbeitsgemeinschaft Forstliche Forschung	MELF IV A 2
10	Länderarbeitsgemeinschaft "Wasser"	MELF III C 4
11	Länderarbeitsgruppe "Neuordnung des Rechts des öffentlichen Gesundheitsdienstes	MAGS VI B 1
12	Länderarbeitsgruppe zur Vorbereitung der gesetzlichen Neuregelung des Facharztwesens	MAGS VI B 1

13	Länderausschuß für Immissionsschutz	MAGS III B 1	Federführung
13.01	Hauptausschuß	MAGS III B 1	Vorsitz
13.02	Unterausschuß "Emissions- und Immissionsschutz"	MAGS III B 4	
13.03	Unterausschuß "Technik"	MAGS III B 4	
13.04	Unterausschuß "Recht"	MAGS III R	
14	Länderausschuß für Versorgungsrecht	FM IV B 4	
15	Ständige Vertragskommission der Länder	MWF Z A 1	
16	Tarifgemeinschaft Deutscher Länder	IM II A 2	

Abkürzungen

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abschn.	Abschnitt
Abt.	Abteilung
AKWissenschaften	Archiv für Kommunalwissenschaften
Anm. (n)	Anmerkung (en)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BAnz.	Bundes-Anzeiger
Bd.	Band
Bl.	Blatt
Bulletin BReg	Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung
DöV	Die öffentliche Verwaltung
DV	Deutsches Verwaltungsblatt
erw.	erweitert
f./ff.	folgende
FM	Finanzminister(ium)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGO NW	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen
GO BRat	Geschäftsordnung des Bundesrates
GO LReg NW	Geschäftsordnung der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen
Grp.	Gruppe
GV NW	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen
hrsg. v.	herausgegeben von
IM	Innenminister(ium)
JM	Justizminister(ium)
JSozialWiss	Jahrbuch für Sozialwissenschaften
Kap.	Kapitel
KM	Kultusminister(ium)

LOG NW	Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung - Landesorganisationsgesetz
LVerf NW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
MAGS	Minister(ium) für Arbeit, Gesundheit und Soziales
MELF	Minister(ium) für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
MP	Ministerpräsident
MS	maschinenschriftliches Skript
MWF	Minister(ium) für Wissenschaft und Forschung
MWMV	Minister(ium) für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr
neubearb.	neubearbeitet
NG	Die Neue Gesellschaft
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NPL	Neue politische Literatur
NW	Nordrhein-Westfalen
NZZ	Neue Züricher Zeitung
ÖZPolitik	Österreichische Zeitschrift für Politik
PVS	Politische Vierteljahresschrift
S.	Seite
Sp.	Spalte
StK	Staatskanzlei
StS	Staatssekretär
Tit.	Titel
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
vollst.	vollständig
zit.	zitiert
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPolitik	Zeitschrift für Politik
ZRPolitik	Zeitschrift für Rechtspolitik

LITERATURVERZEICHNIS

Abelein, M.: Finanzplanung und Haushaltsrecht, in: ZRPolitik 2 (1969), S. 242 ff.

Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 48), Berlin 1972

Albeck, H.: Stabilisierungspolitik mit Entscheidungsmodellen, Tübingen 1969

Albrow, M.: Bürokratie, München 1972

Die allgemeine und innere Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (Zur Information, 6), hrsg. v. Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1972

Ammann, J.: Stellung und Tätigkeit der Zentralstelle für Organisationsfragen der schweizerischen Bundesverwaltung (Zentralstab), in: Die Verwaltung 1 (1968), S. 71 - 82

Anschütz, G.: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 15. Aufl. Neudruck, Bad Homburg 1965

Armbruster, F.: Ressort-Rotationen in Großbritannien und in der Bundesrepublik Deutschland. Minister: Fachmann oder Politiker, in: ZParl 3 (1972), S. 95 - 110

Arndt, C.: Parlament und Ministerialbürokratie, in: Die Verwaltung 2 (1969), S. 265-278

Arndt, H.: Das Koordinationsproblem bei staatlichen Planungen, in: Interdependenzen und Wirtschaft. Beiträge zur politischen Wirtschaftslehre, Festgabe für Gert v. Eynern, Berlin 1967, S. 375 - 382

Balog, A.: Die Justiz und ihre Klienten, in: ÖZPolitik 3 (1974), S. 161 ff.

Bahrdt, H.P.: Wissenschaftliche Experten in der politischen Praxis, in: Politik und Wissenschaft, hrsg. v. H. Maier/ K. Ritter/U. Matz, München 1971, S. 433 - 461

Barbarino, O.: Zur Revision des Grundgesetzes: Planerische und finanzielle Aspekte des Bund-Länder-Verhältnisses unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinschaftsaufgaben, in: DöV 26 (1973), S. 19 - 23

Bebermeyer, H.: Das polititsche Planungssystem der Bundesregierung, in: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, hrsg. v. R. Jochimsen/U.E. Simonis, Berlin 1970, S. 717 ff.

ders.: Regieren ohne Management? Planung als Führungsinstrument moderner Regierungsarbeit, Stuttgart 1974

Becker, B.: Die Organisation als Fachaufgabe und Probleme der Organisation, in: Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 52), Berlin 1973, S. 77 - 99

Becker, E.: Die vollziehende Gewalt nach der demokratischen Verfassung des Grundgesetzes, in: Demokratie und Verwaltung (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 50), Berlin 1972, S. 497 - 516

Becker, U.: Das strukturelle Instrumentarium der Regierung und Verwaltungsführung der Freien und Hansestadt Hamburg, in: Die Verwaltung 2 (1969), S. 213 - 234, S. 348 - 364

ders.: Zur Veränderung der Struktur der Verwaltung, in: Die Verwaltung 3, (1970) S. 289 - 420)

Bekanntmachung der Geschäftsbereiche der obersten Landesbehörden. Vom 08. Januar 1963 (GV NW S. 7), zuletzt geändert durch Bekanntmachung des Ministerpräsidenten vom 08. Oktober 1971 (GV NW S. 334), in: Die allgemeine und innere Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (Zur Information, 6), hrsg. v. Innenminister des Landes Nordrhein- Westfalen, Düsseldorf 1972, S. 37 - 39

Benda, E.: Politische Führung und Verwaltungsorganisation (Schwarz auf Weiß 6'68), Bonn 1968

Bendixen, P.: Planung, Organisation und Methodik innovativer Entscheidungsprozesse, Berlin 1972

Berggreen I.: Die "dissenting opinion" in der Verwaltung. Zum Problem der Öffentlichkeit staatlicher Entscheidungsvorgänge, Berlin 1972

Bericht zur Verlagerung von Aufgaben aus den Bundesministerien, Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, Bonn, Februar 1972

Black, E.: The Diplomacy of Economic Development, Cambridge 1960

Blankenburg, E./
Treiber H.: Bürokraten als Politiker. Parlamentarier als Bürokraten. Empirie des Entscheidungsprozesses und die Gewaltenteilung, in: Die Verwaltung 5 (1972), S. 273 - 286

Bleicher, K.: Zur Zentralisation und Dezentralisation von Entscheidungsaufgaben, in: Die Unternehmung 23 (1969), S. 123 - 139

Blohm, H.: Treffsichere Entscheidungen der Unternehmensführung durch moderne Führungstechniken, in: Produktiv führen und verwalten (AWV-Schrift 124), Stuttgart 1971, S. 198 - 213

Böckenförde, E.-W.: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1964

ders.: Planung zwischen Regierung und Parlament, in: Der Staat 11 (1972), S. 429 - 458

Böhret, C.: Entscheidungshilfen für die Regierung - Modelle, Instrumente, Probleme, Opladen 1970

ders.: Funktionsmängel politischer Führungsorganisationen - dargestellt am Beispiel des amerikanischen Vizepräsidentenamtes, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/70, S. 23 - 30

Bosetzky, H.: Das Verdrängen bürokratischer Elemente als Organisationsnotwendigkeit, in: Die Verwaltung 7 (1974), S. 23 - 37

Britt, A.: Führung und Führungsmodelle, in: Industrielle Industrialisation 39 (1970), S. 243 ff.

Buchheim, H.: Außenpolitik und Planung, in PVS 9 (1968), S. 166 - 176

Bull, H.P.: Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, Frankfurt 1973

Bürokratische Organisation, hrsg. v. R. Mayntz, Köln/Berlin 1968

Canenbley, H.-W.: Die Zweckmäßigkeit der Verwendung von Ausschüssen in der Verwaltung, Köln 1968

Chester, D.N.: Neue Entwicklungen in der britischen Kabinettsregierung, in: Strukturwandel der modernen Regierung, hrsg. v. I. Stammen, Darmstadt 1967, S. 94 - 108

Clajus, H.-D.: Neuer Führungsstil in Wirtschaft und Verwaltung, in: Offene Welt, 1970, Nr. 101, S. 184 - 195

Dagtoglou, P.: Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, Stuttgart 1960

Daheim, H.: Stichwort "Kooperativer Führungsstil". Soziologische Anmerkungen zu einem Konzept in modernen Großbetrieben, in: Analysen 1 (1971), S. 4 -9

Dammann, K.: Vom "arbeitenden Staat" zur "politischen Verwaltung" (I), in: NPL 20 (1971), S. 188 - 204

Damus, R.: Vergesellschaftung der Bürokratisierung durch Planung in nachkapitalistischen Gesellschaften, in: Leviathan 2 (1974), S. 179 - 198

Demokratie und Verwaltung (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 50), Berlin 1972

Derlien, H.-U.: Theoretische und methodische Probleme der Beurteilung organisatorischer Effizienz der öffentlichen Verwaltung, in: Die Verwaltung 7 (1974), S. 1 - 22

Diederich, N.: Grenzen der Planung auf Länderebene am Beispiel Berlins, in: ZParl 5 (1974), S. 217 - 227

Domes, J.: Mehrheitsfraktion und Bundesregierung. Aspekte des Verhältnisses der Fraktion der CDU/CSU im zweiten und dritten deutschen Bundestag zum Kabinett Adenauer, Köln/Opladen 1964

Dreymann, J.: Der Planungsstab im Auswärtigen Amt, in: Außenpolitik 14 (1963), S. 158 - 165

Dritter Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, Bonn, November 1972

Dror, Y.: Die Effizienz der Regierungstechnik, in: Die Verwaltung 5 (1972), S. 385 - 402

Duppré, F.: Politische Kontrolle, in: Verwaltung, hrsg. v. F. Morstein Marx, Berlin 1965, S. 388 - 413

Ehmke, H.: Computer helfen der Politik. Zwei Jahre Planung in Bonn. - Ein Erfahrungsbericht (II), in: Die Zeit, 17. Dez. 1971, S. 42

ders.: Planen ist keine Sünde. Erfahrungen aus der Bonner Regierungspraxis (I), in: Die Zeit, 10. Dez. 1971, S. 48

Ehlert, W.: Zu einigen Problemen staatlicher Verwaltung im Bereich von Infrastrukturmaßnahmen, in: Politik und Ökonomie - autonome Handlungsmöglichkeiten des polititschen Systems (PVS-Sonderheft 6), Opladen 1975, S. 91 - 108

Ellwein, T./
Zoll, R.: Berufsbeamtentum: Anspruch und Wirklichkeit, Düsseldorf 1972

Ellwein, T.: Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart 1966

ders.: Probleme der Regierungsorganisation in Bonn. Bemerkungen zu wissenschaftlichen Fragestellungen und bisherigen Veröffentlichungen, in: PVS 9 (1968), S. 234 - 254

ders.: Regierung als politische Führung (Politik-Regierung-Verwaltung, Regierung und Verwaltung, Bd. 3/1), Stuttgart 1970

Ellwein, T.: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 2. Überarb. Aufl. Köln/Opladen 1965; 3. vollst. neubearb. und erw. Aufl. Opladen 1973

ders.: Struktur und Aufgaben der staatlichen Planung, in: NG 14 (1967), S. 441 - 449

Ermacora, F.: Allgemeine Staatslehre, 2. Teilband, Berlin 1970

Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Bonn 1969

Eschenburg, T.: Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit, in: DÖV 7 (1954), S. 193 - 202

Etzioni, A.: Soziologie der Organisation, 2. Aufl., München 1969

Expertenbericht über Verbesserung in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates. Erstattet dem Schweizerischen Bundesrat, November 1967, Bern 1967, Bundeskanzlei

Faktoren politischer Entscheidung. Festgabe für Ernst Fraenkel, Berlin 1963

Faude, A.: Aspekte einer Strukturreform von Bundesregierung und Bundesverwaltung, in: Produktiv führen und verwalten (AWV-Schrift 124), Stuttgart 1971, S. 119 - 127

Fayol, H.: Allgemeine Verwaltungsprinzipien, in: Verwaltungswissenschaft, hrsg. v. H. Siedentopf, Darmstadt 1976, S. 121 - 152

Fellner, M.: Menschen im öffentlichen Dienst, München/Wien 1968

Festschrift für Gebhard Müller, Tübingen 1970

Fischer, H.: Praktische Anwendungsmöglichkeiten von Informations- und Kommunikationssystemen (IKS), in: Produktiv führen und verwalten (AWV-Schrift 124), Stuttgart 1971, S. 231 - 242

Flohr, H.: Planungstätigkeit der Planungsabteilung im Bundeskanzleramt, in: Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation (PVS-Sonderheft 4), Opladen 1972, S. 54 - 69

Flohr, H.: Zur Planung der Regierungsarbeit in Bonn. Einige grundsätzliche Überlegungen, in: Die Mitarbeit 19 (1970) S. 1 - 14

Folkers, H.: Die "Verwaltungsreform" als Beruf, in: Analysen 2 (1972), S. 19 - 23

Fonk, F.: Die Problematik der Sonderbehörden. Zum Verhältnis von allgemeiner Verwaltung und Sonderverwaltung, Köln 1969

Fragen der Verfassungsreform. Zwischenbericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages (Zur Sache 1/73), hrsg. v. Deutschen Bundestag, Bonn 1973

Friedmann, W.: Law in a Changing Society, London 1959

Friedrich, H.: Die Wissenschaft im Dienste der Regierung, in: Politik und Wissenschaft, hrsg. v. H. Maier/K. Ritter/U. Matz, München 1971, S. 465 - 496

ders.: Staatliche Verwaltung und Wissenschaft, Frankfurt 1970

Friesenhahn, E.: Parlament und Regierung im modernen Staat, in: Strukturwandel der modernen Regierung, hrsg. v. T. Stammen, Darmstadt 1967, S. 109 - 185

Fröchling, H.: Der Bundesrat in der Koordinierungspraxis von Bund und Ländern. Zur Rolle des Bundesrates im kooperativen Föderalismus, Freiburg 1972

Gäfgen, G.: Wissenschaftliche Politik als rationale Wahl von Strategien, in: Politik und Wissenschft, hrsg. v. H. Maier/K. Ritter/U. Matz, München 1971, S. 209 - 257

Gasparski, W.: Zum Effizienzbegriff, in: Kommunikation 5 (1969), S. 81 - 99

Gedächtnisschrift Hans Peters, Berlin 1967

Gegenwartsaufgaben der öffentlichen Verwaltung, hrsg. v. F. Morstein Marx, Köln 1968

Geib, E.: Verwaltungseinheit. Prinzipien und Gegentendenzen, in: Verwaltung, hrsg. v. F. Morstein Marx, Berlin 1965, S. 148 - 162

Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 11), Berlin 1961

Gesellschaftliche Planung. Materialien zur Planungsdiskussion in der BRD, hrsg. v. B. Schäfers, Stuttgart 1973

Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation (PVS-Sonderheft 4) Opladen 1972

Gesellschaftsplanung in kapitalistischen und sozialistischen Systemen, hrsg. v. J. Esser/F. Naschold/W. Väth, Gütersloh 1972

Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung - Landesorganisationsgesetz (LOG NW) - vom 10. Juli 1962 (GV NW S. 421), zuletzt geändert durch Gesetz vom 07. April 1970 (GV NW S. 251), in: Die allgemeine

und innere Verwaltung in NW (zur Information 6), hrsg. v. Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2972, S. 33 - 36

Glaser, K.: Verwaltungstechnik, Frankfurt 1960

Glum, F.: Die staatsrechtliche Struktur der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1965

Grauhan, R.R.: Politische Verwaltung, Freiburg 1970

ders.: Strukturwandlungen planender Verwaltung. Am Beispiel des Münchener Stadtentwicklungsplanes, in: ÖZPolitik 1 (1972), S. 15 - 37

ders.: Modelle politischer Verwaltungsführung, in: PVS 10 (1969), S. 269 - 284

Grewe, W.G.: Planung in der Außenpolitik, in: Europa-Archiv 19 (1965), S. 725 - 740

Groeben, K.v.d.: Mitwirkung von Ausschüssen in der staatlichen Verwaltung - Möglichkeiten, Bewährung und Grenzen, in: Verwaltungsarchiv 49 (1958), S. 231 ff.

ders.: Probleme der interministeriellen Koordinierung, in: Die Verwaltung 1 (1968), S. 385 - 406

Groeben, K.v.d./
Schnur, R./
Wagener, F.: Über die Notwendigkeit einer neuen Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden 1966

Groeben, K.v.d.: Über die Notwendigkeit einer Verwaltungswissenschaft, in: DöV 19 (1966), S. 46 ff.

Gröbner, G.: Effizienzanalysen im Staatssektor, in: Die Verwaltung 3 (1970), S. 297 -316

Gross, R.: Organisationsgewalt und Organisationsverordnungen, in: DöV 16 (1963), S. 51 - 55

Grossner, C.: Wenn Zukunft verplant wird. Werden in Bonn die Politiker von den Experten entmachtet, in: Die Zeit, 09. April 1971, S. 15

Grottian, P.: Vorläufige Ergebnisse einer empirischen Studie zum Planungsbewußtsein der Bonner Ministerialbürokratie, in: Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation (PVS-Sonderheft 4), Opladen 1972, S. 127 - 152

Guilleaume, E.: Das Kabinettsystem, in: Strukturwandel der modernen Regierung, hrsg. v. T. Stammen, Darmstadt 1967, S. 426 - 438

ders.: Politische Entscheidungsfunktion und Sachverstand, in: Die Verwaltung 6 (1973), S. 25 - 44

ders.: Politische Entscheidungsfunktion und Verwaltungsstruktur, in: Die Verwaltung 3 (1970), S. 1 - 14

ders.: Regierungslehre, in: Strukturwandel der modernen Regierung, hrsg. v. T. Stammen, Darmstadt 1967, S. 446 - 469

ders.: Das Ressortprinzip, in: Strukturwandel der modernen Regierung, hrsg. v. T. Stammen, Darmstadt 1967, S. 439 - 445

Gulick, L.: Bemerkungen zur Organisationstheorie, in: Verwaltungswissenschaft, hrsg. v. H. Siedentopf, Darmstadt 1976, S. 153 - 194

Guserl, R.: Das Harzburger Modell. Idee und Wirklichkeit, Wiesbaden 1973

Gutachten über die Organisation des Bundeskanzleramtes, Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, o.O., Dezember 1971

Gutachten über die Verlagerung von Ausgaben aus den Bundesministerien, Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, o.O., Januar 1971

Gutenberg, E.: Unternehmensführung, Organisation und Entscheidungen, Wiesbaden 1962

Haas, D.: Ausschüsse in der Verwaltung, in: Verwaltungsarchiv 49 (1958), S. 14 - 32

Habermehl, P.: Die Grundlagen der Planung, in: ZPolitik 12 (1965), S. 251 - 265

Hämmerlein, H.: Die Verwaltungsinformation als Mittel der Verwaltungsführung, in: DöV 17 (1964), S. 119 - 126

Häussermann,H.: Die administrative Organisation als Problem politischer Innovation, in: Leviathan 2 (1974), S. 233 - 262

Halstenberg, F.: Bund-Länder-Versuch einer längerfristigen Aufgabenanalyse, in: ZParl 5 (1974), S. 200 - 204

Handbuch des Bundesrates, 2. Auflage, Darmstadt 1963

Handbuch der Landesverwaltung Nordrhein-Westfalen, hrsg. v. F. Rietdorf/ B. Sigulla/ F. Voss, 2. Aufl. Köln u.a. 1966

Handwörterbuch der Organisation, hrsg. v. E. Grochla, Stuttgart 1969

Handwörterbuch der Staatswissenschaften, hrsg. v. L. Elster u.a., Jena 1926

Harnischfeger, H.: Planung in der sozialstaatlichen Demokratie. Überlegungen zum Verhältnis von politischem Willensbildungsprozeß und Wissenschaft sowie zum Verfahren bei der Planung, Neuwied/Berlin 1969

Hartkopf, G./u.a.: Modernes Management im öffentlichen Dienst am Beispiel technischer Sonderverwaltungen, Bonn - Bad Godesberg 1971

Hax, H.: Die Koordination von Entscheidungen. Ein Beitrag zur betriebswirtschaftlichen Organisationslehre, Köln 1965

Heck, W.: Grundsätze innerbetrieblicher Organisation und Arbeitsabläufe, in: Produktiv führen und verwalten (AWV-Schrift 124), Stuttgart 1971, S. 217 - 230

Hegi, O.: Einführung einer neuen Führungskonzeption, in: Harzburger Hefte 12 (1969), S. 18 - 24

Hennis, W.: Aufgaben einer modernen Regierungslehre, in: Strukturwandel der modernen Regierung, hrsg. v. T. Stammen, Darmstadt 1967, S. 470 - 500

ders.: Politik als praktische Wissenschaft - Aufsätze zur politischen Theorie und Regierungslehre, München 1968

ders.: Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, Tübingen 1964

Heppe, H.v./ Becker, U.: Zweckvorstellungen und Organisationsformen, in: Verwaltung, hrsg. v. F. Morstein Marx, Berlin 1965, S. 87 - 108

Herzog, R.: Konsequenzen aus den unterschiedlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat für die Interessenwahrnehmung der Länder, in: ZParl 7 (1976), S. 298 - 307

ders.: Wandlungen in der Struktur des Verhältnisses der technokratischen Verwaltung und der politischen Führung und die Abgrenzung der beiden Funktionsbereiche Verwaltung und Politik, in: Verwaltung im modernen Staat. Berliner Beamtentage 1969, hrsg. v. Senator für Inneres, Berlin 1970, S. 34 - 45

ders.: Der Bundesrat als politisches Führungsorgan, in: Bayerische Verwaltungsblätter (1966), S. 181 ff.

Hesse, K.: Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, in: Festschrift für Gebhard Müller, Tübingen 1970, S. 141 ff.

ders.: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 6. erg. Aufl., Karlsruhe 1973

ders.: Der unitaristische Bundesstaat, Karlsruhe 1962

Höhn, R.: Die Führung mit Zielsetzung bei Delegation von Verantwortung, in: Harzburger Hefte 12 (1969), S. 131 - 150

ders.: Teamarbeit - ihre organisatorischen und geistigen Voraussetzungen, in: Harzburger Hefte 12 (1969), S. 3 - 17

Höhn, R.: Verwaltung heute. Autoritäre Führung oder modernes Management, Bad Harzburg 1970

ders.: Vor- und Nachteile der Teamarbeit - Die Organisation des Teams, in: Harzburger Hefte 12 (1969). S. 67 - 81

Hüttl, A.: Koordinierungsprobleme der Bundesregierung , in: Der Staat 6 (1967), S. 1 - 16

ders.: Verwaltung gestern, heute - morgen. Koordinierungsprobleme der öffentlichen Verwaltung, in: DöV 18 (1965), S. 405 - 410

Ingelstam, L.: Zukunftsmöglichkeiten für Organisation und Planung, in: Futurum 4 (1971) S. 150 - 182

Interdependenzen und Wirtschaft. Beiträge zur politischen Wirtschaftslehre. Festgabe für Gert v. Eynern, Berlin 1967

Irle, M.: Macht und Entscheidung in Organisationen. Studien gegen das Linie-Stab-Prinzip, Frankfurt 1971

Jacoby, H.: Die Bürokratisierung der Welt. Ein Beitrag zur Problemgeschichte, Neuwied 1969

Jochimsen, R.: Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung, in: Bulletin BReg, Nr. 97 v. 16.7.1970, S. 949 - 957

ders.: Planung des Staates in der technisierten Welt, in: Bulletin BReg, Nr. 85/1972, S. 1179 - 1184

Jochimsen, R./ Treuner,P.: Staatliche Planung in der Bundesrepublik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 9/74, S. 29 - 45

Johnson, N.: Die Organisation der Operational Sections, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 48), Berlin 1972, S. 115 - 141

Jope, R.G.: Parallelität der vertikalen Linienführung. Eine Systemdarstellung zur Anfertigung von Organisationsplänen, in: Harzburger Hefte 12 (1969), S. 82 - 95

Junker, E.U.: Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, Tübingen 1965

Karehnke, H.: Ministerialorganisation nach Programmen, in: DöV 27 (1974), S. 46 - 49

ders.: Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung. Zum Dritten Bericht der PRVR beim BMI v. Nov. 1972, in: DöV 27 (1974), S. 115 - 123

ders.: Zur Einteilung in Referate und andere Grundeinheiten in Bundesministerien, in: Dt. VerwBlatt 88 (1973), S. 835 ff.

Kassimatis, G.: Der Bereich der Regierung, Berlin 1967

Kern, E.A.: Gibt es allgemeingültige Grundsätze des praktischen Verwaltungshandelns?, in: DöV 26 (1973), S. 188 - 193

Kirchhoff, G.: Subvention als Instrument der Lenkung und Koordinierung, Berlin/München 1973

Kisker, G.: Kooperation im Bundesstaat - Eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1971

Kistner, P.: Die Bundesstaatsproblematik der Regierungsprogramme und -pläne, in: Regierungsprogramme und Regierungspläne (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 51), Berlin 1973, S. 63 - 78

Klages, H.: Planungspolitik. Probleme und Perspektiven der umfassenden Zukunftsgestaltung, Stuttgart 1971

Klein, F.: Die Regelung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern im Grundgesetz. Eine kritische Würdigung, in: Der Staat 11 (1972), S. 289 - 312

Knoke, T.: Die Kultusministerkonferenz und die Ministerpräsidentenkonferenz, Hamburg 1966

Knöpfle, F.: Über Koordination von Planung, in: Die Verwaltung 6 (1973), S. 103 - 109

Kölble, J.: Gemeinschaftsaufgaben der Länder und ihre Grenzen, in: NJW (1962), S. 1083 ff.

ders.: Grundprobleme einer Reform der Ministerialverwaltung, in: ZPolitik 16 (1970), S. 118 - 137

ders.: Ist Artikel 65 GG (Ressortprinzip im Rahmen von Kanzlerrichtlinien und Kabinettentscheidung) überholt? Verfassungsrechtlicher Diskussionsbeitrag zur Reform der Organisation der Bundesregierung, in: DöV 26 (1973), S. 1 - 15

ders.: Die Ministerialverwaltung im parlamentarisch-demokratischen Regierungssystem des Grundgesetzes, in: DöV 22 (1969), S. 25 - 38

ders.: Die Organisation der Führungszwischenschicht, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 48), Berlin 1972, S. 171 - 210

ders.:	Reform der Gemeinschaftsaufgaben? Zur Weiterentwicklung des Instituts der Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a, 91b und 104a Abs. 4 GG, in: DV 87 (1972), S. 701 ff.
ders.:	Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern, in: DöV 13 (1960), S. 651 - 661
König, K.:	Erkenntnisinteresse der Verwaltungswissenschaft, Berlin 1970
ders.:	Koordination und Regierungspolitik. Internationale Herbsttagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer 1974, MS
ders.:	Programmsteuerung in komplexen politischen Systemen, in: Die Verwaltung 7 (1974) S. 137 - 158
Köttgen, A.:	Bundesregierung und Oberste Bundesbehörden, in: DöV 7 (1954), S. 4 - 10
ders.:	Innenpolitik und allgemeine Verwaltung, in DöV 17 (1964), S. 145 - 151
ders.:	Die Organisationsgewalt, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, H. 16, Berlin 1958, S. 154 ff.
Korff, E.:	Leiten und führen, 2. Aufl., Heidelberg 1971
Kosiol, E.:	Die Organisation der Unternehmung, Wiesbaden 1962

ders.: Organisation des Entscheidungsprozesses, Berlin 1959

Kröger, K.: Aufgabe und Verantwortung des Bundeskanzlers nach dem Grundgesetz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34/69, S. 28 - 48

Krüger, H.: Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart 1966

Krüger, R.: Die Koordination von gesamtwirtschaftlicher, regionaler und lokaler Planung, Berlin 1969

Kubin, E.: Arbeits-, Dienstposten-, Leistungs- und Verwaltungsbewertung in öffentlichen Verwaltungen, Frankfurt/Stuttgart 1967

Kunze, R.: Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik - Zur Staatspraxis der Koordinierung von Bund und Ländern, Stuttgart 1968

Langrod, G.: Der Nutzen der allgemeinen Systemtheorie, in: Die Verwaltung 5 (1972), S. 127 - 140

Laufer, H.: Der Bundesrat. Untersuchungen über Zusammensetzung, Arbeitsweise, politische Rolle und Reformprobleme (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung), Bonn 1972

Laux, E.: Eignung der herkömmlichen Organisation der Ministerien zur Erfüllung ihrer Aufgaben, in: Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 52), Berlin 1973, S. 19 - 36

Laux, E.: Führungsorganisation in Großverwaltungen der öffentlichen Hand, in: Produktiv führen und verwalten (AWV-Schrift 124), Stuttgart 1971, S. 128 - 138

ders.: Neubau der Verwaltung, in: Der Staat 11 (1972), S. 231 - 239

ders.: Nicht-hierarchische Organisationsformen in den Ministerien, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 48), Berlin 1972, S. 317 - 346

ders.: Planung als Führungsmittel der Verwaltung (Politik und Verwaltung, H. 5), Baden-Baden 1967

ders.: Verwaltungsführung und betriebliches Management, in: Demokratie und Verwaltung (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 50), Berlin 1972, S. 537 - 556

Leemans, A.F.: Planung in einem Ressort, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 48), Berlin 1972, S. 385 - 419

Lepper, M.: Die Basiseinheit in der Organisation der Ministerien, in: Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 52), Berlin 1973, S. 125 - 136

ders.:	Die Rolle und die Effektivität interministerieller Ausschüsse für die Koordination der Regierungspolitik der Bundesrepublik Deutschland. International Herbsttagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer 1974, MS
ders.:	Teams in der öffentlichen Verwaltung, in: Die Verwaltung 5 (1972), S. 141 - 172
Lindemann, H.:	Das antiquierte Grundgesetz, Hamburg 1966
Loebell, F.W.v.:	Kommunale Neugliederung Nordrhein-Westfalen. Leitfaden zu Rechts-, Organisations- und Verfahrensfragen, Köln 1972
Lohmann, E.:	Organisation und Rationalisierung der Verwaltung, Heidelberg 1971
Lohmar, U.:	Wissenschaftsförderung und Politik-Beratung. Kooperationsfelder von Politik und Wissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Bielefeld 1968
ders.:	Zielsetzung und Methodik politischer Planung, in: NG 14 (1967), S. 431 - 440
Lompe, K.:	Gesellschaftspolitik und Planung. Probleme politischer Planung in der sozialstaatlichen Demokratie, Freiburg 1971
ders.:	Politische Wissenschaft und politische Planung. Zum Verhältnis von Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit, in: Die Mitarbeit 17 (1968), S. 23 - 38
Lorenz, H.F.:	Verwaltung in der Demokratie. Eine Einführung in die moderne Verwaltungswissenschaft, München 1972

Luhmann, N.: Die Grenzen einer betriebswirtschaftlichen Verwaltungslehre, in: Verwaltungsarchiv 56 (1965), S. 310 ff.

ders.: Funktionale Methode und Systemtheorie, in: Soziale Welt 15 (1964), S. 1 - 25

ders.: Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964

ders.: Die Knappheit der Zeit und die Vorrangigkeit des Befristeten, in: ders.: Politische Planung, Opladen 1971, S. 143 ff.

ders.: Legitimation durch Verfahren, Neuwied 1969

ders.: Opportunismus und Programmatik in der öffentlichen Verwaltung, in: ders.: Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen 1971, S. 165 - 180

ders.: Politische Planung, in: JSozialwissenschaften 17 (1966), S. 271 - 296

ders.: Politische Planung, Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen 1971

ders.: Reform und Information. Theoretische Überlegungen zur Reform der Verwaltung, in: Die Verwaltung 3 (1970), S. 15 - 41

Lutz, C.A.: Organisationsprobleme politischer Planung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/71, S. 3 - 39

Mackenzie, W.J.M.: Die Struktur der zentralen Verwaltung, in: Strukturwandel der modernen Regierung, hrsg. v. T. Stammen, Darmstadt 1967, S. 60 - 93

Mäding, E.: Verwaltungskraft, in: DöV 20 (1967), S. 325 - 328

Mattenklodt, H.F.: Gebiets- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, Münster 1970

Mayntz, R.: Funktionen der Beteiligung bei öffentlicher Planung, in: Demokratie und Verwaltung (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 50), Berlin 1972, S. 341 - 353

Meilan Gil, J.L.: Rolle und Effektivität der Interministerialausschüsse für Koordinierung. Internationale Herbsttagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer 1974, MS

Menzel, E.: Die heutige Auslesung der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers als Ausdruck der Personalisierung der Macht?, in: Die moderne Demokratie und ihr Recht. Festschrift für Gerhard Leibholz, Bd. 2, Tübingen 1966, S. 877 - 898

Meyer, P.: Die Verwaltungsorganisation. Vergleichende Studien über die Organisation öffentlicher Verwaltung, Göttingen 1962

Die moderne Demokratie und ihr Recht. Festschrift für G. Leibholz, Bd. 2, Tübingen 1966

Morgan, C.: Planning in Foreign Affairs, in: Foreign Affairs 39 (1961), S.

Morkel, A.: Kabinettausschüsse als Instrumente interministerieller Koordination. Gutachten für die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, Trier 1973

ders.: Lehrjahre für Minister?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/67, S. 11 ff.

ders.: Politik und Wissenschft - Möglichkeiten und Grenzen wissenschaftlicher Beratung in der Politik, Hamburg 1967

ders.: Die Reform des Kabinetts, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/70, S. 3 - 21

Morkel, A./ Feldner, R./ Hambrink, J.: Erste Ergebnisse über "Interministerielle Zusammenarbeit und Koordinierung der Regierungstätigkeit", Trier 1972, MS (unveröffentlicht)

Morstein Marx, F.: Leistungshebung in Planwirtschaft und öffentlicher Verwaltung, in: NG 14 (1967), S. 450 - 458

Moths, E./ Wulf-Mathies, M.: Des Bürgers teure Diener. Bürokratie ohne Leistungszwang - Eine empirische Untersuchung über die Voraussetzungen für eine Reform von Regierung und Verwaltung, Karlsruhe 1973

Murswieck, A.: Verlaufsmuster politisch-administrativer Handlungsprozesse, in: Politik und Ökonomie - autonome Handlungsmöglichkeiten des politischen Systems (PVS-Sonderheft 6), Opladen 1975, S. 281 - 298

Nagel, A.: Leistungsfähige Entscheidungen in Politik und Verwaltung durch Systemanalyse. Ein generell anwendbares Verfahren zur systematischen Erarbeitung vertretbarer Tagesentscheidungen, Berlin 1971

Narr, W.-D.: Editorial: Gefragt: eine Verwaltungsökonomie, in: Leviathan 2 (1974), S. 157 - 177

Naschold, F.: Organisation und Demokratie, 2. Aufl., Stuttgart 1971

ders.: Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen, in: Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation (PVS-Sonderheft 4), Opladen 1972, S. 16

Neubert, H.: Organisationsphasen, Führungsstil und EDV-Einsatz, in: Produktiv führen und verwalten (AWV-Schrift 124), Stuttgart 1971, S. 66 - 73)

Neuordnung der staatlichen Mittelsinstanz (Mittelinstanz-Bericht), vorgelegt vom Sonderarbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder, Düsseldorf 1973

Noll, P.: Gesetzgebungslehre, Reinbek 1973

Nordrhein-Westfalen-Programm 1975, hrsg. v. der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1970

Oertzen, J.v.: Transparenz im Planungsprozeß der Regierung, in: Planung VI, hrsg. v. J.H. Kaiser, Baden-Baden 1972, S. 11 - 27

Offe, C.: Rationalitätskriterien und Funktionsprobleme politisch-administrativen Handelns, in: Leviathan 2 (1974), S. 333 - 345

Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 52), Berlin 1973

Organisationsplanung. Planung durch Kooperation, hrsg. v. einem Verfasserteam, Berlin/München 1974

Planung, 6. Bde., hrsg. v. J.H. Kaiser, Baden-Baden 1965 ff.

Planungsorganisation, hrsg. v. R. Mayntz/ F.W. Scharpf, München 1973

Planung und Information, hrsg. v. G. Fehl/ M. Fester/ N. Kuhnert, Gütersloh 1972

Politik und Ökonomie - autonome Handlungsmöglichkeiten des politischen Systems (PVS-Sonderheft 6), Opladen 1975

Politik und Wissenschaft, hrsg. v. H. Maier/ K. Ritter/ U. Matz, München 1971

Politische Planung in Theorie und Praxis, hrsg. v. V. Ronge/ G. Schmieg, München 1971

Politische Planungssysteme, hrsg. v. F. Naschold/ W. Väth, Opladen 1973

Prior, H.: Die interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien, Stuttgart 1968

Produktiv führen und verwalten. Beiträge zur Rationalisierung der Verwaltung in Wirtschaft und öffentlicher Hand (AWV-Schrift 124), Stuttgart 1971

Pusić, E.: Politik-Koordination in der Regierung. Internationale Herbsttagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer 1974, MS

Quiske, G.: Projektgruppe - Gruppe auf Zeit. Thesen zur Diskussion in der Arbeitsgruppe IV, in: Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 52), Berlin 1973, S. 157 - 159

Randel, E.: Die Projektgruppe für die Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, in: Rationalisierung 21 (1970), S. 272 - 274

Rasch, E.: Die staatliche Verwaltungsorganisation, Köln 1967

Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung, Bern 1971

Recht und Organisation der Parlamente, hrsg. im Auftrag der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft, Bielefeld 1958 ff.

Reese, J.: Eine Strategie zur Erhöhung der "relativen Autonomie" des politischen Systems?, in: Politik und Ökonomie - autonome Händlungsmöglichkeiten des politischen Systems (PVS-Sonderheft 6), Opladen 1975, S. 265 - 280

Regierungsprogramme und Regierungspläne (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 51), Berlin 1973

Rietdorf, F.: Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen (GGO). Vereinfachung und Neuordnung. Bericht der Kommission der Landesregierung Nordrhein-Westfalen für Verwaltungsvereinfachung, in: DöV 16 (1963), S. 38 - 39

ders.: Die Gemeinschaftsaufaben - ein Schritt zur gemeinsamen Aufgabenplanung von Bund und Ländern?, in: DöV 25 (1972), S. 513 ff.

Rombach, H.W.: Erwägungen vom Standpunkt der Regierungspraxis, in: Die Staatskanzlei: Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise auf vergleichender Grundlage (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 34), Berlin 1967, S. 263 - 287

Ronge, V./
Schmieg, G.: Planung und Demokratie, in: Futurum 3/1970, S. 216 - 250

dies.: Restriktionen politischer Planung, Frankfurt 1973

Rose, H.: Grundzüge kooperativer Finanzplanung in der öffentlichen Verwaltung, in: PVS 16 (1975), S. 201 - 227

Ruehli, E./
Riedweg, W.G.: Planungs-, Programmierungs- und Budgetierungssystem (PPBS). Eine Einführung in eine neue Methode eines integrierten Führungssystems für die öffentliche und private Verwaltung, Bern 1971

Rüsberg, K.-H.: Die Basis des Projekt-Managements, München 1971

Ryffel, H.: Eigenverantwortlichkeit, in: Verwaltung, hrsg. v. F. Morstein Marx, Berlin 1965, S. 456 - 471

Sachverstand und Verantwortung in der öffentlichen Verwaltung (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 30), Berlin 1966

Silvermann, D.: Theorie der Organisation. Soziologische Aspekte zu System, Bürokratie und Management, Wien 1972

Simon, H.A.: Die Sprichwörter der Verwaltung, in: Verwaltungswissenschaft, hrsg. v. H. Siedentopf, Darmstadt 1976, S. 195 - 224

Sontheimer, K./
Bleek, W.: Abschied vom Berufsbeamtentum? Perspektiven einer Reform des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1973

Sontheimer, K.: Die Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 3. überarb. Aufl. München 1973

ders.: Die Verwaltung im Spannungsfeld der Politik, in. Verwaltung im modernen Staat. Berliner Beamtentage 1969, Berlin 1970, S. 136 - 144

Spann, R.N.: Zur Analyse von Organisationen, in: Verwaltungswissenschaft, hrsg. v. H. Siedentopf, Darmstadt 1976, S. 446 - 476

Svoboda, K.: Die Rolle zentraler oder ressorteigener Einheiten für Regierungspolitik und für Planung im Bereich der Politikentscheidungen und Prioritätensetzungen. Internationale Herbsttagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer 1974, MS

Schäfers, B.: Einige Anmerkungen zur gesamtgesellschaftlichen Planungsdiskussion in der BRD, in: ders. (Hrsg.): Gesellschaftliche Planung. Stuttgart 1973, S. 158 - 166

ders.: Einführung, in: ders.: Gesellschaftliche Planung, Stuttgart 1973, S. 4 - 26

Schäffer, H.: Koordination in der öffentlichen Verwaltung, Wien 1971

Schambeck, H.: Die Ministerverantwortlichkeit, Karlsruhe 1971

Scharpf, F.W.: Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation (PVS-Sonderheft 4), Opladen 1972, S. 168 - 192

ders.: Planung als politischer Prozeß, in: Die Verwaltung 4 (1971), S. 1 - 30

ders.: Reformen in der Demokratie - eine Machtfrage, in: NG 16 (1969), S. 120 - 126

Schatz, H.: Auf der Suche nach neuen Problemlösungsstrategien, in: Planungsorganisation, hrsg. v. R. Mayntz/ F.W. Scharpf, München 1973, S. 9 ff.

Scheuner, U.: Politische Koordination in der Demokratie, in: Die moderne Demokratie und ihr Recht, Festschrift für Gerhard Leibholz, Bd. 2, Tübingen 1966, S. 899 - 922

ders.: Struktur und Aufgaben des Bundesstaates in der Gegenwart, in: DöV 15 (1962), S. 641 ff.

Schlicht, E.: Die Theorie der kollektiven Entscheidung und der individualistische Ansatz, in: Leviathan 2 (1974), S. 263 - 279

Schmidt, V.: Finanz- und Aufgabenplanung als Instrumente der Regierungsplanung, in: Die Verwaltung 6 (1973), S. 1 - 23

Schmidt-Eichstaedt, G.: Ermessen, Beurteilungsspielraum und eigenverantwortliches Handeln der Verwaltung. Zum Umfang der Bindung des Ermessens an die Begriffe und den Tatbestand der Ermessensermächtigung, in: AöR (1973), S. 173 - 195

Schneider, H.K.: Planung als Modell, in: Gesellschaftliche Planung, hrsg. v. B. Schäfers, Stuttgart 1973, S. 42 - 64

Schnelle, W.: Wie lassen sich politische Aufgaben planen?, in: Kommunikation 7 (1971), S. 33 - 38

Schnur, R.: Öffentliche Verwaltung im Sog des Strukturwandels, in: Offene Welt, Sept. 1967, S. 44 - 56

ders.: Über Team und Hierarchie, in: Demokratie und Verwaltung (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 50), Berlin 1972, S. 557 - 569

Schoch, M.: Werte der hierarchischen Struktur, in: NZZ, 12. Apr. 1972, S. 51

Schöne, S.: Von der Reichskanzlei zum Bundeskanzleramt. Eine Untersuchung zum Problem der Führung und Koordination in der jüngeren deutschen Geschichte, Berlin 1968

Schönfelder, H.: Hierarchie und Management im Wandel der öffentlichen Verwaltung, Bad Harzburg 1972

Schröder, H.J.: Projekt-Management, Wiesbaden 1970

Schuleri, U.: Eine Stadt plant, Berlin 1972

Schulze, H.H.: Geschäftsgang bei Behörden, Köln 1967

Staatliche Aufgabenplanung im Verhältnis von Parlament und Regierung sowie von Bund und Ländern, Deutscher Bundestag, Drucksache VI/3829

Die Staatskanzlei: Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise auf vergleichender Grundlage (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 34), Berlin 1967

Stachowiak, H.. Grundriß einer Planungstheorie, in: Kommunikation 6 (1970), S. 1 - 18

Stern, K.: Verwaltungslehre im heutigen Sozialstaat, in: Gedächtnisschrift Hans Peters, Berlin 1967, S.

Stingl, J.: Modernes Management im öffentlichen Dienst - Notwendigkeit oder Schlagwort, in: Modernes Management im öffentlichen Dienst, Bonn - Bad Godesberg 1971, S. 27 - 38

Storbeck, A.C.: Die Regierungen des Bundes und der Länder seit 1945, München 1970

Storbeck, D.: Grundfragen und Entwicklung der Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Gesellschaftliche Planung, hrsg. v. B. Schäfers, Stuttgart 1973 S. 253 - 282

Zur Struktur der deutschen Verwaltung (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 33), Berlin 1967

Strukturwandel der modernen Regierung, hrsg. v. T. Stammen, Darmstadt 1967

Tenbruck, F.H.: Grenzen der Planung, in: Gesellschaftliche Planung, hrsg. v. B. Schäfers, Stuttgart 1973, S. 365 - 386

Theis, A.: Grundprobleme der Regierungsorganisation, in: Außenpolitik 23 (1972), S. 684 ff.

ders.: Reformen im Regierungssystem der Bundesrepublik, in Außenpolitik 20 (1969), S. 677 - 686

ders.: Überlegungen zur Reorganisation der politischen Planung auf der Ebene des Regierungschefs und der Ministerien, in: Planungsorganisation, hrsg. v. R. Mayntz/F.W. Scharpf, München 1973, S. 165 - 200

Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, hrsg. v. R. Jochimsen/ U.E. Simonis, Berlin 1970

Thieme, W.: Verwaltungslehre, 2. Aufl. Köln 1967

ders.: Föderalismus im Wandel. Analyse und Prognose des Verhältnisses von Bund und Land Nordrhein-Westfalen von 1949 bis 1975, Köln 1969

Tiemann, B.: Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht (Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 131), Berlin 1970

Titscher, S.: Gespräche mit Insidern über Verwaltung, Bürokratie und Verwaltungsforschung, in: ÖZPolitik 3 (1974), S. 141 - 159

Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28.06.1950 (GV NW , S. 127) in der Fassung der Änderungsgesetze vom 11.05.1954 (GV NW, S. 131), vom 27.07.1965 (GV NW, S. 220), vom 05.03.1968 (GV NW, S. 36), vom 11.03. 1969 (GV NW, S. 146), vom 24.06.1969 (GV NW, S. 448), vom 16.07.1969, (GV NW, S. 530 und S. 535), vom 20.12.1971 (GV NW, S. 393), vom 21.03.1972 (GV NW, S. 68), und vom 24.06.1974 (GV NW, S. 220)

Verwaltung. Eine einführende Darstellung, hrsg. v. F. Morstein Marx, Berlin 1965

Verwaltung im modernen Staat. Berliner Beamtentage 1969, hrsg. v. Senator für Inneres, Berlin 1970

Verwaltungswissenschaft, hrsg. v. H. Siedentopf, Darmstadt 1976

Wagener, F.: Das Nordrhein-Westfalen-Programm 1975, in: Jahrbuch 1970, hrsg. v. Minister für Wissenschaft und Forschung des Landes NW, Opladen 1970, S. 475 - 493

ders.: Die Organisation der Führung in Ministerien, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 48), Berlin 1972, S. 27 - 79

ders.: Regierungsprogramme und Regierungspläne in Bund und Ländern, in: Regierungsprogramme und Regierungspläne (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 51), Berlin 1973, S. 13 - 36

Wahl, M.P.: Grundlagen eines Management-Informationssystems, Neuwied/Berlin 1969

Wahl, R.: Notwendigkeit und Grenzen langfristiger Aufgabenplanung, in: Der Staat 11 (1972), S. 459 - 482

ders.: Politische Planung in der differenzierten Gesellschaft. Notwendigkeiten, Grenzen und verfassungspolitische Probleme, in: Gesellschaftliche Planung, hrsg. v. B. Schäfers, Stuttgart 1973, S. 127 - 157

Waterkamp, R.: Computer und öffentliche Verwaltung, Mainz 1972

ders.: Moderne Staatsverwaltung in der pluralistischen Demokratie - Die Stabsarbeit der Staatskanzlei, in: Die Mitarbeit 17 (1968), S. 307 - 320

Weber, M.: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1956

Weyer, W.: Die Funktionalreform. Inhalt - Weg - Ziel, Düsseldorf 1972

Wheare, K.C.: Government by Comittee. An Essay on British Constituion, Oxford 1955

Wick, G.v.: Kompetenzwahrnehmung im Bereich der Regierung, Düsseldorf 1957

Wieck, H.-G.: Der Planungsstab im Verteidigungsministerium, in: Außenpolitik 25 (1974), S. 178 - 192

Witte, E.: Organisation und Führung der Verwaltung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen, in: Verwaltung im modernen Staat. Berliner Beamtentage 1969, Berlin 1970, S. 190 - 198

Wittkämper, G.W.: Über Systemforschung bei Regierungs- und Verwaltungssystemen, in: Die Verwaltung 2 (1969), S. 1 - 19

Wittmann, H.: Planung und Koordination in der obersten Bundesverwaltung, in: ÖZPolitik 3 (1974), S. 181 - 203

Zillessen, H.: Wesen und Auftrag des Staates, in: Die Mitarbeit 17 (1968), S. 98 - 112

Zimmermann, H.: Wirtschaftspolitische Beratung unter Wertabstinenz, in: Politik und Wissenschaft, hrsg. v. H. Maier/ K. Ritter/ U. Matz, München 1971, S. 497 - 536

Zintl, R.: Organisation und Innovation, in: PVS 11 (1970), S. 219 ff.

Zunker, A.: Finanzplanung und Bundeshaushalt, Frankfurt/Berlin 1972

LEBENSLAUF

- geb. am 13. Mai 1945 in Northeim /Hann.
- Sohn der Eheleute Rolf W. Feldner und Edith Feldner geb. Borchers
- verheiratet seit 1975 mit Christiane Feldner geb. Taunais

- Abitur 1966 am Hindenburg-Gymnasium in Trier
- 1966-1967 Grundwehrdienst

- Studium der Politikwissenschaft, der Geschichte, der Geographie und des öffentlichen Rechts an der Universität Mannheim (WH) ab WS 1967/68
- Fortsetzung des Studiums in Trier mit Eröffnung der Universität Trier-Kaiserslautern

- seit 1978 Mitarbeiter im Christlichen Jugenddorfwerk Deutschlands e.V.